

FACULTE DE DROIT DE PARIS

**De la Compensation
des Créances
de Dommages de Guerre avec
les Créances de l'Etat**

(Art. 46, § 9, de la loi du 17 avril 1919).

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Economiques)

Soutenue le jeudi 4 Décembre 1924, à 15 heures

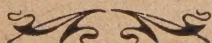
par

Raymond OUDOT

M. ALLIX, *Président*

MM. TRUCHY, *Professeur*

PERREAU, *Professeur.*



PARIS

IMPRIMERIE F. MERIAUX

63, Rue du Ruisseau, 63

1924

DE LA COMPENSATION
DES CREANCES
DE DOMMAGES DE GUERRE AVEC
LES CREANCES DE L'ETAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

De la Compensation
des Créances
de Dommages de Guerre avec
les Créances de l'Etat

(Art. 46, § 9, de la loi du 17 avril 1919).

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Economiques)

Soutenue le jeudi 4 Décembre 1924, à 15 heures

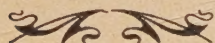
par

Raymond OUDOT

M. ALLIX, *Président*

MM. TRUCHY, *Professeur*

PERREAU, *Professeur.*

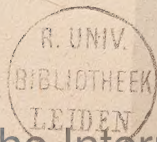


PARIS

IMPRIMERIE F. MERIAUX

63, Rue du Ruisseau, 63

1924



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Le droit social

En 1914, à peine notre Pays était-il envahi, que l'ennemi, dans un but d'intimidation et par esprit de haine, se livrait sur notre territoire à un pillage et à une destruction systématiques qui devaient se poursuivre pendant toute la durée de la guerre. A l'armistice, la France pouvait inscrire à son passif dix de ses plus riches départements ruinés et dévastés dans lesquels les habitants rentraient, trouvant le sol sacagé, les exploitations démolies et leurs foyers anéantis.

Dans quelle situation ces gens, victimes impuissantes, allaient-ils être placés ? Quels étaient leurs droits à réparation pour les dommages ainsi subis et dans quelle mesure appartenait-il à l'Etat de les dédommager ou de les secourir pour relever ces ruines accumulées ?

Dès le début des hostilités, la nation entière, intimement unie en cette tragique épreuve, fut consciente du devoir de solidarité qui lui incombait et le Gou-

vernement de la République se fit son vivant interprète dans la déclaration faite par lui à la tribune de la Chambre, le 22 Décembre 1914. M. Viviani, alors Président du Conseil affirma ce principe à la base de la loi de réparation des dommages causés par la guerre, en des termes admirables de sobriété et de pondération :

« ...Sous la poussée de l'invasion, déclarait-il, des
« départements ont été occupés et des ruines y sont
« accumulées. Le Gouvernement prend devant vous
« un engagement solennel... La France redressera ses
« ruines, en escomptant certes le produit des indemnités que nous exigerons et en attendant, à l'aide
« d'une contribution que la nation entière paiera, fière
« dans la détresse d'une partie de ses enfants, de
« remplir le devoir de la solidarité nationale. Ainsi,
« répudiant la forme de secours qui indique la faveur,
« l'Etat proclame lui-même le droit à la réparation au
« profit de ceux qui ont été victimes dans leurs biens
« des faits de guerre et il remplira son devoir dans les
« limites les plus larges que permettront les capacités
« financières du pays et dans les conditions qu'une loi
« spéciale déterminera pour éviter toute injustice et
« tout arbitraire. » (1)

Cette formule reprenait, sous une forme beaucoup plus large, et très différente, les textes reconnaissant le droit à réparation adoptés, aux heures les plus sombres de notre histoire, par les différentes assemblées depuis la Révolution française.

(1) *J. O. Débats Chambre. Séance du 22 décembre 1914, p. 3.125.*

Après chacune des pénibles invasions supportées par notre territoire, la Convention en 1793, la Restauration après les Cent-Jours et la République actuelle après 1871, adoptèrent des mesures susceptibles de soulager ceux qui avaient été, au cours du désastre, les victimes les plus éprouvées dans leurs biens. (1)

Les facteurs qui ont amené le Pays à secourir les citoyens ainsi lésés sont de nature assez complexe. A l'élément moral basé sur la solidarité qui unit étroitement tous les citoyens d'une même nation, s'ajoute un élément de droit : c'est celui qui veut qu'en échange de l'impôt du sang ou de l'impôt de l'argent, l'Etat responsable assure aux individus la sécurité et la protection dans leur personne et dans leurs biens. Il est remarquable de constater que ce principe s'est trouvé affirmé, dès le début de la Révolution, dans la loi du 11 Août 1792 qui emploie précisément l'expression de « responsabilité nationale ».

Ce droit a été définitivement consacré par la loi du 17 Avril 1919, longuement discutée et corrigée, laquelle constitue une charte véritable entre la nation et ceux de ses membres mutilés et amoindris dans leur propriété.

Avant même le vote de cette loi qui proclame le principe de la responsabilité nationale, plusieurs juristes avaient cherché à analyser et à dégager la nature même de ce droit qui échappe à tout texte ou interprétation du Code civil, celui-ci réglant seulement les rapports des particuliers entre eux.

(1) Décret du 27 février 1793 et Loi du 9 Germinal An V.
— Décrets des 6 avril et 29 mai 1815 et Loi de finances du 2 avril 1816. — Loi du 14 juin 1871.

Après un examen juridique approfondi de la question, en se basant sur des arguments différents, tous avaient été unanimes à repousser le principe de la responsabilité de l'Etat pour faits de guerre.

C'est ainsi que M. Hauriou fondait l'irresponsabilité de l'Etat en cette matière sur la théorie des actes de gouvernements, dans lesquels il faisait rentrer les faits de guerre qui échappent au contrôle des tribunaux administratifs et judiciaires. (1)

Et M. Berthélemy, dans son « Traité élémentaire de droit administratif », bien que combattant formellement cette théorie, arrivait cependant juridiquement à la même conclusion en considérant la guerre comme un cas de force majeure : « Il en est de même, » disait-il, des faits de guerre qui sont des faits de « force majeure et ne comportent à ce titre ni recours » à l'indemnité, ni pourvoi d'annulation. » (2)

Cette thèse se trouvait appuyée également par M. Laferrière qui écrivait : « Le fait de guerre est celui qui » s'impose comme le résultat d'une force majeure. » (3)

D'autre part, la jurisprudence administrative inclinait dans ce sens. Si, dans certains arrêts, le Conseil d'Etat avait déclaré « qu'il ne suffit pas à l'Administration, pour échapper à toute responsabilité, » d'invoquer le caractère de la puissance publique » (4) d'autres arrêts avaient également reconnu le droit à

(1) Principes de droit public (p. 434 et 441). Hauriou.

(2) Traité élémentaire de Droit administratif. Berthélemy (p. 108).

(3) Juridiction administrative et recours contentieux. Laferrière (2^e édit., 1896, 2-2).

(4) Arrêts du C. E. du 27 février 1903 (Aff. Zimmermann) et du 29 mai 1903 (Aff. Le Berre). (Collection Macarel et Lebon, pp. 178 et 415.)

indemnité, mais seulement « quand le dommage causé
« par les autorités nationales n'est pas une consé-
« quence nécessaire et impérieuse de la lutte. » (1)

Au point de vue juridique, la responsabilité de l'Etat ne pouvait donc être invoquée pour les dommages causés aux biens privés au cours des hostilités.

Même si nous abandonnons le droit interne pour entrer dans le domaine du droit international, nous pouvons constater que la responsabilité stricte de l'Etat belligérant se trouve également exclue.

La Convention de la Haye de 1907 pose bien le principe de la réparation intégrale des dommages causés par la guerre, mais seulement lorsque ces dommages proviennent de faits illicites, c'est-à-dire contraires aux accords internationaux. Elle précise en effet « que
« la partie belligérante qui violerait la disposition des
« règlements est tenue à indemnité s'il y a lieu » et
« qu'elle sera responsable de tous les actes commis
« par les personnes faisant partie de sa force armée » (2). Or, comme le fait remarquer M. Desplats dans son rapport, ce droit à réparation « est basé non
« sur les faits de guerre eux-mêmes, mais sur la violation des lois de la guerre... et il s'agit non d'ouvrir
« un recours à l'individu lésé, mais de créer un rapport
« d'Etat à Etat. » (3)

Ainsi, les dommages causés par les armées combattantes au cours de la lutte ne sauraient, d'après la convention de la Haye, donner lieu à réparation. Seuls,

(1) Arrêts du C. E. du 11 février 1875 et du Tribunal des Conflits du 15 mai 1875 (Rapport Desplats).

(2) et (3) Rapport Desplats. Doc. parl. Chambre. Annexe n° 2.345, p. 3.

les dommages causés intentionnellement, en violation des conventions admises, pourraient faire l'objet d'une demande d'indemnité. Mais encore, la réclamation devrait-elle être formulée par l'Etat victime et non par le particulier lui-même et ce dernier n'aurait pas de recours direct. En définitive, comme le belligérant le plus fort impose toujours les conditions de paix qui lui plaisent, il en résulterait, d'après cette convention, par le jeu des indemnités que le vainqueur exigerait du vaincu, que la réparation resterait subordonnée aux paiements effectués par ce dernier.

Par suite, le droit international n'assure pas davantage de garantie pour le particulier et la responsabilité de l'Etat, au sens juridique du mot, ne saurait être invoqué pour justifier le droit à réparation des dommages résultant de faits de guerre.

En fait, ce droit puise sa source dans un sentiment puissant, celui de la solidarité nationale. Sa formation est d'une origine purement morale et réside essentiellement dans la communauté des joies et des souffrances éprouvées par tout un peuple aux différentes époques de son Histoire. Il est la conséquence d'un pacte tacite entre l'homme et la Société et, suivant la belle formule de J.-J. Rousseau, il résulte de « l'aliénation « totale de chaque associé avec tous ses droits à la « communauté ». Si, comme l'a écrit M. Léon Bourgeois « l'homme naît débiteur de l'association humaine » (1) et en particulier de sa patrie, cette dernière a l'impérieux devoir moral de protéger et de soulager

(1) La solidarité. Léon Bourgeois, p. 32.

ceux de ses membres dans le danger ou dans la détresse.

A plus forte raison, ce devoir ne saurait être contesté à l'égard de ceux qui ont été sacrifiés pour la sauvegarde du pays. Ce devoir donne naissance à un droit que nous appellerons le droit social, droit sur lequel s'appuie la loi du 17 Avril 1919 qui a reconnu aux sinistrés de la guerre un droit de créance sur l'Etat.

Suivant la forte expression de son rapporteur, cette loi a eu pour objet de réaliser « la péréquation des « maux de la guerre, ainsi que l'exigeait notre instinct « d'égalité devant le malheur. » (1)

(1) Rapport Desplats, p. 5.

Nature de la créance des sinistrés de guerre

Ce droit du sinistré à indemnité étant reconnu, il convient de déterminer la nature et les qualités de la créance qui naît de ce droit. Ainsi que nous l'avons constaté précédemment, cette créance ne saurait être, en aucune manière, assimilée à celles qui existent entre des particuliers.

Il faut reconnaître cependant que les articles 2 et 3 de la loi du 17 avril 1919 consacrent un droit à indemnité formel au profit des sinistrés de la guerre et que ceux-ci possèdent contre l'Etat un droit de créance véritable; mais il convient également de remarquer que la loi se trouve en contradiction sur ce point avec les principes qui l'ont inspirée.

Cette réserve ressort d'ailleurs nettement de l'esprit de la loi et, dans le rapport préparatoire dont elle a fait l'objet, M. Desplats écrit notamment : « L'Etat, « ne doit pas apparaître en la circonstance, dans la « position humiliée d'un débiteur récalcitrant en face « d'un créancier impatient...

« Il n'y a pas et il ne faut pas qu'il y ait entre
« l'Etat et le sinistré les relations véritables du créan-
« cier et du débiteur. » (1)

Au surplus, cette idée corrobore bien avec la déclaration ministérielle du 11 décembre 1914, quand M. Viviani proclamait : « il (l'Etat) remplira son devoir
« dans les limites les plus larges que permettront les
« capacités financières du pays. » (2)

Il est donc permis de s'étonner que la règle de la compensation a été admise pour les créances de l'es-
pèce. Cette compensation est prévue par le dernier
paragraphe de l'article 46 de la loi du 17 avril 1919
ainsi libellé : « Si l'attributeur est débiteur de l'Etat à
« quelque titre que ce soit, même pour le paiement de
« ses contributions, la somme ainsi due par lui sera,
« sur sa demande, imputée à valoir sur le montant de
« son indemnité et ne sera pas exigible avant que
« ce montant n'ait été déterminé. »

Cette disposition ne figurait pas dans le projet de loi primitif et a été adoptée sans observation par le Sénat après avoir fait l'objet d'un additif par la commission chargée de rapporter la loi. (1)

Avant de faire l'étude critique de cette disposition et d'en rechercher la portée, il semble nécessaire de définir sommairement la théorie de la compensation et d'examiner les créances qui y échappent.

La compensation est un mode de libération réciproque entre deux personnes respectivement créancières

(1) Rapport Desplats, p. 6.

(2) Voir supra, p. 2.

(1) J. O. Débats Sénat. Séance du 2 décembre 1917,
p. 1.153, col. 2.

et débitrices l'une de l'autre. Ce mode de paiement prévu par l'article 1.289 du C. C. peut résulter d'un jugement ou d'une entente entre les parties ou s'effectue légalement, c'est-à-dire de plein droit, même à l'insu des débiteurs, lorsque se rencontrent certaines conditions indiquées par les articles 1.291 et suivants du C. C. Ces conditions sont les suivantes :

a) Il doit s'agir de dettes d'argent ou de dettes de choses fongibles c'est-à-dire de même espèce (art. 1291);

b) Ces dettes doivent être exigibles immédiatement (art. 1291) ;

c) Elles doivent être liquides, autrement dit, être nettement déterminées (art. 1291) ;

d) Les dettes doivent être personnelles et principales. Ainsi le débiteur principal ne peut opposer la compensation de ce que le débiteur doit à la caution, ni le débiteur solidaire de ce que le débiteur doit à son codébiteur (art. 1294) ;

e) Il ne doit exister aucune renonciation de la part de l'un des débiteurs (art. 1295) ;

f) Enfin les créances doivent être disponibles et non frappées d'opposition.

Notons pour ordre que certaines dettes de nature spéciale échappent au principe de la compensation, telles les dettes alimentaires ou celles qui résultent d'un prêt d'usage, d'un dépôt ou ayant pour cause une spoliation.

Mais à côté de ces exceptions, en existe une autre capitale pour le sujet qui nous intéresse : les contributions à l'Etat.

Cette dernière exception qui ne figure pas dans le

texte même du Code Civil, résulte nettement des travaux préparatoires qui ont présidé à son élaboration.

Aucun doute ne peut subsister à cet égard, lorsqu'on se reporte à la discussion des articles qui sont devenus les articles 1289 et suivants du C. C. La question de compensation concernant les impôts a été nettement posée au Conseil d'Etat dans sa séance du 25 Brumaire an XII et Locré en a résumé ainsi la discussion à laquelle elle a donné lieu :

« Le consul Cambacérès rappela que jamais la compensation n'avait été admise à l'égard des impositions. Peut-être, dit-il, serait-il bon d'énoncer cette exception dans la loi. — A quoi Bigot Préameneu répliqua en faisant remarquer que les dispositions de l'article 1293 concernant l'ordre civil étaient étrangères aux impositions qui tiennent à l'ordre public et que rien ne doit en arrêter le paiement. Il appuya cette affirmation en déclarant que l'intérêt général exige que l'Etat ne soit pas privé de ses revenus. Portalis ajouta alors qu'il n'y a de compensation avec le Trésor Public que lorsque celui-ci doit à la manière des particuliers et lorsqu'on lui doit de la même manière, c'est-à-dire lorsque la dette naît de contrats régis par le droit civil, comme le serait, par exemple, un contrat de vente. L'article fut adopté sur cette observation. » (Locré, 12 p. 86).

Cette mise au point ne faisait d'ailleurs que confirmer le principe de la non-compensation pour les dettes de l'Etat qui était déjà de règle dans le droit ancien.

Tous les auteurs sont unanimes sur ce point. Merlin écrit à ce sujet : « En fait de tailles surtout, vingtiè-

« mes, impositions, droits d'aides ou autres charges
« et redevances publiques, celui qui les doit préten-
« drait mal à propos les compenser avec ce que le
« prince pourrait lui devoir ; parce que la nature, la
« destination et l'usage de ces sortes de contributions
« qui regardent la chose publique, ne permettent pas
« d'en admettre la compensation avec dettes privées et
« personnelles. Celles-ci ne doivent, sous aucun pré-
« texte, arrêter ou retarder le recouvrement des pre-
« mières. » (1)

Cette exception a été maintenue dans notre droit moderne, dès le début de la période révolutionnaire. C'est ainsi que « l'Assemblée Nationale décréta comme prin-
« cipe constitutionnel que nulle créance sur le Trésor
« public ne pourrait être admise parmi les dettes de
« l'Etat qu'en vertu d'un décret de cette Assemblée,
« sanctionné par le roi. » (2)

De même, par un décret du 26 Septembre 1793, la Convention décida « que toutes les créances de l'Etat
« seraient réglées administrativement ».

Enfin, cette réserve a été maintenue dans la suite par différents règlements de la Comptabilité publique (3), lesquels disposent « qu'aucune créance ne peut être liquidée à la charge du Trésor que par l'un des ministres ou par ses délégués ».

Le principe de la non-compensation pour les dettes et créances entre Etat et particuliers est donc formel.

(1) Répertoire de l'Enregistrement. V. Compensation, § III, alinéa 3.

(2) Lois des 17 juillet-8 août 1790, art. 5.

(3) Ordonnance du 31 mai 1818, art. 39. — Décret du 31 mai 1862, art. 62.

Est-ce à dire que ce principe a été et est toujours rigoureusement exclu dans les rapports de règlements entre l'Etat et les particuliers? Certainement non.

Cette exception doit être restreinte à l'Etat considéré comme personne publique et des dérogations sont admises, notamment pour les créances ou dettes en nature de régies. (1)

Mais, même dans ces cas particuliers et ainsi restreinte, la compensation ne peut s'opérer qu'autant qu'elle satisfait aux conditions exigées par le Code Civil. Il est indispensable qu'il s'agisse de dettes réciproques (2), liquides et exigibles, avec identité des parties. (3)

C'est ainsi que la compensation ne saurait s'opérer entre un droit indûment perçu à restituer à une société et un droit à réclamer à un membre de cette société.

(1) Loi du 22 Frimaire, An XII, art. 28.

(2) Arrêt du 17 novembre 1857. Cour de Cassation. Chambre Civile (Instruc. Enregistr. n° 2-118, § 3).

« Attendu que l'action en restitution du droit proportionnel... étant atteinte par la prescription n'est pas recevable... »

« Que la demande reconventionnelle ne tendant qu'à faire décider qu'il n'était pas dû de droit, il ne peut y avoir lieu à compensation, à défaut de deux dettes réciproques. »

(3) Arrêt du 30 janvier 1855. Cour de Cassation. Chambre Civile. (Instruc. Enregistr. n° 2.033, § 8.)

« Attendu qu'il n'existe aucune disposition dans nos lois fiscales qui s'oppose à ce que l'Administration de l'Enregistrement puisse, comme toute autre partie, se prévaloir du bénéfice de la compensation lorsqu'elle s'opère à son profit, conformément aux règles du droit civil. »

« Attendu qu'aux termes des articles 1289, 1290 et 1291 du Code Napoléon, lorsque deux personnes se trouvent débitrices l'une envers l'autre, il s'opère de plein droit entre elles, par la seule force de la loi, même à l'insu des débiteurs, une compensation qui éteint réciproquement les deux dettes à l'instant où elles se trouvent exister à la

La jurisprudence a toujours été constante sur ce point.

Cette exception au principe de compensation s'explique d'abord par la nécessité d'assurer le contrôle et la stabilité des recettes budgétaires et pour éviter d'apporter une perturbation nuisible à l'équilibre du budget (1). Si l'on admettait, par ailleurs, que la dette du Trésor envers un particulier pût se compenser de plein droit avec les impôts dont celui-ci est redevable ou avec toute autre dette du Trésor, l'Etat serait privé de la garantie que lui assurent les règles particulières auxquelles est subordonné le rendement des dépenses publiques. D'autre part, il est de règle de droit public que l'impôt doit être acquitté exclusivement en espèces et qu'une créance sur l'Etat ne peut être payée, même par voie de compensation qu'après avoir été liquidée suivant les règles de comptabilité publique en vigueur (2). Au surplus cette antinomie entre les règles de droit public et celles du droit privé est-elle tout

« fois, jusqu'à concurrence de leurs qualités respectives, « pourvu que les deux dettes soient également liquides et « exigibles. »

Arrêt du 19 mars 1811. Cour de Cassation. (Instruc. Enregistr. n° 3.199, § 3) :

« Attendu que la somme dont les dames Debiaux peuvent « être créancières du Gouvernement... n'a pas été liquidée « conformément à la loi ; que dès lors, elle n'est ni liquide, « ni exigible et que par une conséquence ultérieure en ju- « geant qu'à l'époque de la contrainte, cette somme était « compensée de droit... la Cour d'appel de Lyon a violé « l'art. 291 du Code Civil d'après lequel la compensation « n'a lieu entre deux dettes qu'autant qu'elles sont égale- « ment liquides et exigibles. »

(1) Voir commentaire d'un jugement du 11 mars 1893 du Tribunal Civil de la Seine dans la *Revue de l'Enregistrement* (année 1899, art. 2.118, p. 598).

(2) Décret du 31 mai 1862.

au plus apparente « C'est ainsi que l'article 1293, paragraphe 3 du C. C. prohibe le paiement par compensation d'une dette alimentaire. Or l'impôt, qui seul permet à l'Etat de remplir ses fonctions vitales, n'est pas autre chose à son égard qu'une dette d'aliments et l'on conçoit fort bien que les lois administratives l'aient soustrait aux effets de la compensation qui d'après la loi civile, ne s'applique pas aux aliments déclarés insaisissables » (1). Et il ne faut pas davantage oublier que même dans le cas où la compensation est admise en matière administrative, celle-ci conformément aux dispositions de l'art. 1.291 du C. C. ne peut s'appliquer qu'à des dettes « également liquides et exigibles » (2).

Etant donné ce privilège parfaitement justifié dont l'Etat s'est toujours prévalu en matière de compensation, on est en droit de s'étonner, à juste titre, de trouver inséré dans l'article 46 de la loi du 17 Avril 1919, le paragraphe 9 qui autorise l'attributaire d'indemnité pour dommages de guerre, débiteur de l'Etat, à imputer sur le montant de cette indemnité la dette qui ne sera pas exigible avant que la quotité à allouer n'ait été déterminée.

Cette disposition est une grave atteinte portée au principe de droit public par le législateur qui ne s'est peut-être pas rendu exactement compte de la répercussion qu'elle allait entraîner. Non seulement elle constitue une dérogation particulièrement audacieuse au

(1) Instruct. Enregistr. n° 51993, p. 35.

(2) Voir supra, p. 10.

principe de la non-compensation dont l'Etat bénéficiait jusqu'alors, mais elle se trouve en outre déroger aux prescriptions du droit civil (art. 1293), aux termes duquel la compensation ne peut s'appliquer qu'à des dettes « également liquides et exigibles ».

En effet, l'article 46 de la loi du 17 avril 1919 précise que toute demande d'imputation présentée par un sinistré sur ses indemnités de dommages de guerre, même non déterminées, suffit à suspendre l'action en recouvrement par l'Etat des créances qui lui sont dues par le sinistré ; or, il s'agit bien en l'espèce d'une créance non liquide : première objection.

A celle-là, nous en ajouterons une deuxième qui, à notre avis n'est pas dénuée de toute valeur. Sans doute, la loi du 17 avril 1919 crée bien un droit de créance véritable en faveur des sinistrés, mais il est non moins certain qu'elle se trouve ainsi que nous l'avons déjà fait observer, en contradiction absolue avec les principes suivant lesquels elle a été conçue.

En effet, ainsi que nous le faisons ressortir au début de ce chapitre, le rapporteur de la loi se refusait à voir s'établir « entre l'Etat et le sinistré les relations véritables du créancier et du débiteur » (1). Il était entendu que l'indemnité attribuée était destinée avant tout à la reconstitution des régions dévastées et nullement pour permettre aux sinistrés d'utiliser à leur guise les sommes qui leur seraient versées.

« Les Français, écrivait M. Desplats, ne comprennent pas que l'indemnité qui sera sans doute pour partie issue de leur labeur, de leurs sacrifices, de

(1) Voir *supra*, p. 8.

« leurs privations ne soit pas destinée à restaurer la
« nation, à la rendre plus forte, plus vivante, à lui
« donner l'essor nécessaire sans lequel, distancée par
« tant de rivaux, elle serait exposée à piétiner dans
« l'arène économique. Il suffira s'affirmer aujourd'hui
« ce principe pour éviter les équivoques dangereu-
« ses » (1).

Et plus loin, il précisait encore : « Le règlement fi-
« nancier viendra plus tard et il tiendra compte, ainsi
« que le portait la déclaration ministérielle, des ca-
« pacités financières du pays si une contribution est
« nécessaire en outre de l'indemnité. Cela signifie que
« le pays ne pourra jamais être obligé de verser des
« indemnités immédiates et sans qu'il soit tenu compte
« de ses ressources, de sa fortune qui peut être com-
« promise; car si la nation s'engage vis-à-vis d'elle-
« même en indemnisant, elle a le droit de rester mal-
« tresse des voies, des moyens et des délais. » (2)

Ainsi donc, au point de vue juridique, en vertu du principe immuable appuyé par les textes législatifs et administratifs en vigueur et d'après l'esprit même de la loi du 17 Avril 1919, il semble a priori, que la compensation entre les créances de l'Etat et les créances de dommages de guerre, n'aurait jamais dû être envisagée.

Le fait même que la loi sur les indemnités pour dommages de guerre a utilisé non le terme général

(1) Rapport Desplats, p. 9 et 10.

(2) Idem.

de « compensation » employé en droit civil, mais le mot plus particulier d' « imputation », semble indiquer que le législateur s'est rendu compte de la gravité de cette disposition. Ce dernier mot en effet, d'un sens plus particulier, exclut toute idée de réciprocité.

III

Précédents établis en matière de compensation

Quoique le principe de non-compensation en matière de dettes et créances soit de règle entre l'Etat et les particuliers, on s'explique assez facilement qu'une dérogation ait été cependant admise pour la nature de créance qui nous occupe.

Dans bien des cas, en effet, soit qu'il fût déjà débiteur antérieurement à la perte subie, soit qu'il le devînt ultérieurement dans des cas particuliers, le sinistré ne pouvait matériellement pas faire face à la dette qui lui incombait, parce qu'il était privé provisoirement de son capital et par suite, des revenus qu'il aurait été susceptible d'en retirer.

Par exemple, il eût été absurde d'exiger de l'adjudicataire au moment de la déclaration de la guerre d'un produit domanial appartenant à l'Etat, le paiement effectif de ce produit qui aurait été détruit pendant les hostilités. De même, une personne héritant d'une succession représentée par des immeubles entièrement détruits eût été dans l'impossibilité matérielle

d'acquitter les droits de succession souvent très élevés qui grevaient ces propriétés. Ces immeubles, en effet, étaient représentés en l'espèce par un simple droit de créance dont le payement même était subordonné à des conditions toute spéciales.

L'imputation des **dettes de sinistrés** sur les créances de dommages de guerre, ainsi qu'il est prévu par la loi, devenait donc aussitôt la guerre une nécessité dans bien des cas par suite de certaines situations de fait.

A titre documentaire et pour la justification de cette mesure d'exception, il est intéressant d'examiner quelles sont les dérogations au principe de la non-compensation qui ont déjà été adoptées auparavant dans notre législation.

Il est inutile de revenir sur les cas particuliers signalés précédemment dans cette étude et qui demeurent toujours en vigueur. Ces dérogations existent notamment en matière de régie, mais elles constituent des exceptions d'ordre secondaire.

Par contre, on peut citer d'autres exemples, plus récents qui sont des précédents d'un réel intérêt.

Sans faire état des dégrèvements proprement dits qui constituent une compensation déguisée et furent accordés, après l'invasion de 1814, aux départements qui avaient été le théâtre de la guerre (1), on peut noter que, lors de la première Restauration, une ordonnance du 13 Juin 1814 autorisait les porteurs de bons de réquisition délivrés par l'ennemi au cours de l'invasion, à en imputer le montant sur ce qu'ils pou-

(1) Loi de finances des 23-24 septembre 1814, art. 7.

vaient devoir pour les contributions extraordinaires de 1813 et 1814. (2)

Toutefois, ce mode de compensation était strictement limité, puisque l'article 8 de cette ordonnance ajoutait : « Dans aucun cas, le montant de ces bons ou récépissés ne pourra être admis en paiement de contributions ».

Une mesure analogue, et par conséquent, d'une portée également très restreinte, fut votée après la guerre franco-allemande. Dans la loi de dédommagement du 6-12 septembre 1871 se trouve une disposition semblable ainsi conçue : « Les contribuables qui justifieront « du versement de sommes au même titre (contributions de guerre), soit entre les mains des Allemands, « soit aux autorités municipales françaises, seront admis à en appliquer le montant en déduction de leurs « contributions de 1870 et 1871 ». (Art. 5, paragraphe 2).

Ainsi, on peut constater que précédemment et précisément pour des créances qui résultaient plus ou moins directement de faits de guerre, le principe de la compensation avec des créances de l'Etat a été admis; mais il l'était toutefois d'une manière très stricte, puisqu'il ne s'appliquait uniquement qu'aux impôts seuls et pour des années déterminées. Nous sommes par conséquent loin de l'application à laquelle devait donner lieu le paragraphe 9 de l'article 46 qui fait l'objet de la présente étude.

Si nous abordons la législation de guerre qui a été fertile en innovation de toutes sortes, nous constatons.

(1) Bulletin des lois, année 1814, n° 154.

que le législateur a été amené à autoriser des dérogations de même espèce. Ce sont d'abord les lois autorisant les emprunts de guerre qui spécifiaient que les titres émis seraient admis en libération de l'impôt extraordinaire sur les bénéfices de guerre et plus tard, la loi accordant aux petits propriétaires des indemnités pour pertes de loyers qui étaient acceptées en paiement des contributions directes.

Aux termes de la loi du 26 Octobre 1917, art. 4 qui autorisait l'émission de l'emprunt 4 0/0, les titres de rente à émettre en vertu de cette loi devaient être acceptés en paiement de la contribution extraordinaire des bénéfices de guerre instituée par la loi du 1^{er} Juillet 1916.

Cette disposition fut étendue aux titres de rente 5 0/0 émis en vertu des lois des 16 Novembre 1915 et 15 Septembre 1916 quand le contribuable justifierait de la propriété des titres pour une date antérieure au 24 Octobre 1917.

Cette disposition était une dérogation expresse non seulement au principe de la non-compensation du droit public, mais aussi à l'article 1291 du C. C. et il est bien certain que la condition d'exigibilité des dettes stipulée par cet article n'existait pas en l'espèce, puisque l'Etat s'interdisait le remboursement et la conversion de la rente émise avant une date déterminée.

A la vérité, cette facilité de payement avait pour but, d'une part, d'attirer les souscriptions pour les emprunts à émettre et, d'autre part, de permettre aux contribuables qui avaient déjà investi leurs bénéfices de guerre dans des emprunts de la Défense Nationale, alors que la contribution exceptionnelle

n'existait pas encore, de pouvoir s'acquitter sans difficulté. De cette manière se trouvaient conciliés les intérêts respectifs des contribuables et de l'Etat.

Par ailleurs, cette mesure qu'il eût été difficile de justifier si elle s'était appliquée aux impôts ordinaires s'expliquait d'autant mieux, en l'espèce, qu'elle concernait une contribution exceptionnelle destinée à disparaître peu de temps après la fin des hostilités.

Enfin, cette facilité de paiement qui encourageait les souscriptions, était favorable au crédit de l'Etat, puisqu'en définitive, elle devait permettre d'éviter les ventes ou réalisations de titres auxquelles auraient pu se trouver contraints cette catégorie de contribuables, souscripteurs aux emprunts de guerre.

Au surplus, l'intérêt du Trésor demeurait garanti, car les titres étaient repris à leurs cours d'émission et aussi, parce que ce mode de libération constituait la première phase des amortissements prévus.

Ces mêmes avantages accordés par la loi du 26 Octobre 1917, art. 4, furent étendus aux souscripteurs des emprunts suivants autorisés par les lois des 19 Septembre 1918, art. 7 et 30 Décembre 1919, art. 6, ainsi qu'à l'emprunt 6 0/0 ouvert par la loi du 2 Août 1920, art. 7. Toutefois ces lois ne stipulaient aucune condition relative aux justifications de propriété des titres de ces nouveaux emprunts et ne reproduisaient pas à cet égard les réserves contenues dans l'article 4 de la loi du 26 Octobre 1917.

C'est alors que des abus furent commis par les contribuables susceptibles de bénéficier de ce mode de paiement. Des assujettis à la contribution extraordinaire, faisant preuve d'une mauvaise volonté évidente

et par des procédés dilatoires, tardaient le plus possible à s'acquitter et n'hésitaient pas à s'exposer à des poursuites dont les frais n'atteignaient pas le montant des arrérages qu'ils tenaient en réserve.

Souvent même, alors qu'ils auraient été en mesure de s'acquitter en numéraire, ces débiteurs rachetaient en Bourse des inscriptions de rente pour les présenter au Trésor qui les reprenait au cours d'émission. Le rachat s'effectuait à des cours très avantageux, par suite de la dépréciation subie par les titres et l'opération apparaissait ainsi très profitable pour les contribuables. Pendant ce temps, l'Etat était obligé, afin d'alimenter sa trésorerie, de lancer de nouveaux emprunts, à des taux coûteux.

Ou mieux encore, les cours officiels imposés en Bourse par le Gouvernement étant supérieurs aux cours réels pratiqués par les intermédiaires, l'achat des titres était effectué hors cote, et les débiteurs réalisaient par ce procédé un bénéfice scandaleux. L'amortissement des emprunts devenait de ce fait une opération onéreuse pour l'Etat.

Cette situation était intolérable et ce mode de libération ayant été détourné du but pour lequel il avait été créé, il convenait de le réglementer d'une manière plus sévère. Tel fut l'objet de l'article 61 de la loi de finances du 31 Décembre 1921 ainsi conçu : « A partir de cette date, toutes les cotes et portions de cotes qui n'auraient pas été acquittées dans un délai de deux mois à partir de leur exigibilité légale ces-
seront de pouvoir être payées en rentes. »

Tout en maintenant les conditions auxquelles les emprunts de guerre avaient été émis, cette disposition

restrictive limitait considérablement les abus commis jusqu'à ce jour. De plus, elle se trouvait renforcée par le deuxième alinéa dudit article d'après lequel les bénéficiaires de suspension d'exigibilité et de sursis de paiement ne pouvaient être admis à payer ultérieurement en rente la contribution extraordinaire maintenue à leur charge que si, dans le délai d'un mois à partir de la promulgation de la loi, ils avaient justifié être en possession des titres au moyen desquels ils entendaient se libérer.

Les rôles spéciaux étant établis à cette date en totalité, les imposés ne pouvaient être lésés en aucune manière par cette nouvelle disposition. Les assujettis qui attendaient de connaître la décision à intervenir pour leurs pourvois ou requêtes n'avaient qu'à tenir en réserve les titres avec lesquels ils auraient été en mesure de s'acquitter si aucun conflit n'avait surgi. Quant aux contribuables, le fait même d'avoir obtenu une autorisation de versement par acompte, impliquait une difficulté d'ordre pécuniaire et, dans ces conditions, il eût été étrange que l'Etat acceptât en paiement les titres achetés postérieurement à la date de la taxation.

Cette mesure de faveur accordée aux contribuables au titre des bénéfices de guerre a cessé dès maintenant de jouer. Elle a été supprimée par la loi de finances du 22 Mars 1924, art. 55, sous réserve de certaines dispositions transitoires applicables à ceux qui, débiteurs au 31 Décembre 1921 avaient fait la déclaration de leurs inscriptions de rente dans les deux mois à partir de cette date. La même exception a été étendue aux contribuables qui ont déposé leurs titres

en garantie de payement dans les deux mois qui ont suivi la promulgation de la loi.

L'application abusive faite, à l'origine, de cette disposition du législateur que nous venons de signaler, prouve avec quelle circonspection celui-ci doit envisager toute dérogation au principe de la non-compensation.

Produit de la Contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre et montant du paiement en rentes.

ANNEE	Montant des Recouvrements	Valeurs de reprises des rentes admises en paiement	Proportion
1917	192.463.000	»	
1918	521.543.000	167.662.200	32 %
1919	614.357.000	123.296.700	20 %
1920	2.937.073.000	1.861.223.500	63 %
1921	3.312.946.000	2.506.676.900	75 %
1922	2.066.064.900	1.390.082.200	67 %
1923	1.333.521.200	865.392.000	64 %
	10.977.998.100	6.922.333.500	63 %

Il faut ajouter qu'une exception de même ordre fut faite en faveur des porteurs d'obligations sexennales à 5 0/0 instituées par décret du 14 Mai 1919, art. 3.

Dans le but d'augmenter les possibilités du Trésor, le Ministre des Finances, sur la demande du département des Régions Libérées, décida d'acquitter l'arriéré existant dans le payement des avances ou dommages de guerre par la remise aux sinistrés d'obligations sexennales.

Il était spécifié que les porteurs de ces obligations auraient la facilité de se faire rembourser au pair, dès la fin du troisième trimestre à dater de l'émission et que ces obligations seraient admises dans les caisses publiques pour le payement de la contribution exceptionnelle sur les bénéfices de guerre; mais cet avantage était restrictif et ne pouvait s'appliquer pour le payement des autres impôts, notamment de l'impôt cédulaire sur les bénéfices industriels et commerciaux. (1)

Une disposition rentrant dans le même ordre d'idées et se rapprochant plus particulièrement de celle qui fait le fond de cette étude, a été instaurée par la loi du 29 Mars 1918 qui accorde aux petits propriétaires des indemnités pour les pertes de loyers subies pendant la guerre.

Aux termes de l'article 29 de ladite loi, les bailleurs dont les locataires avaient été exonérés de tout ou partie de leur loyer (2) avaient droit à une indemnité servie par l'Etat, si, en vertu des lois d'impôt général sur le revenu, ils n'étaient pas assujettis à cet impôt en rai-

(1) B. R. L. du 10 décembre 1921, p. 426.

(2) En vertu des art. 14-15 et 16 de la loi du 29 mars 1918 ou par suite de dispositions librement consenties.

son de la modicité de leur revenu net total annuel, ou si, y étant assujettis, leur revenu, déduction faite des abattements prévus par la loi, ne dépassait pas certains maxima fixés suivant la population de la résidence. (1)

Cette indemnité, calculée à raison de 50 0/0 du montant de la perte des loyers était payable en dix termes annuels, étant spécifié que les termes non échus porteraient intérêt à 5 0/0 l'an.

Un titre non négociable était remis à l'ayant-droit comme justification de la créance.

Si l'on analyse la nature de la créance reconnue par cette loi aux petits propriétaires, on peut admettre qu'elle est de même origine que celle consacrée par la loi sur les dommages de guerre. Elle se fonde également sur le droit social que nous avons déjà défini.

En effet, on ne peut guère prétendre que l'Etat était davantage responsable des pertes subies par les bailleurs, que des dommages causés par la guerre, car la loi qui intervint dès le début des hostilités pour exonérer les mobilisés du montant de leur loyer ou pour accorder un moratorium, n'avait pour but que rendre légale une situation de fait résultant d'un cas de force majeure et de soustraire à des poursuites inutiles et irritantes des gens qui n'auraient jamais été en mesure de se libérer.

L'indemnité accordée par l'Etat revêtait donc plutôt la forme de secours et la preuve en est dans le fait que les propriétaires jouissant d'un certain revenu ne pouvaient bénéficier de cette indemnité.

(1) Arr. du 29 mars 1918, art. 29 in fine.

Bien que cette créance reconnue aux ayants-droits sur l'Etat ne fut pas exigible, l'article 4 de la loi de finances du 31 Décembre 1921 déjà citée, a accordé à ces propriétaires le droit d'exiger que le montant des impositions et taxes municipales recouvrées par les percepteurs, restant dû pour les années 1914 à 1919 en ce qui concerne l'immeuble au titre duquel était réclamée l'indemnité, soit imputé sur les premiers termes à échoir du titre de créance délivré.

Cette disposition autorisait donc la compensation d'une dette non exigible, souvent non liquide, avec une autre dette exigible depuis plusieurs années déjà. Elle allait même jusqu'à accorder l'imputation pour des impositions communales, c'est-à-dire pour des dettes subsidiaires, ce qui était contraire à l'article 1294 du C. C.

Cette autre dérogation s'explique d'ailleurs assez naturellement, en raison des pertes importantes de revenus qu'avaient subies pendant la guerre de nombreux propriétaires, surtout dans les grandes agglomérations urbaines. Ceux-ci se trouvaient, par suite de cette situation difficile, dans l'impossibilité d'acquitter les impôts et taxes arriérés afférents à leurs immeubles pour les années de guerre.

En outre, le retard apporté dans la liquidation des indemnités et l'échelonnement adopté pour leur paiement eussent rendu plus difficile encore, à cette catégorie de contribuables, l'accomplissement du devoir fiscal.

Ainsi, cette mesure d'exception, constituant une nouvelle entorse à un principe fondamental du Code Civil,

a été imposée en quelque sorte par des circonstances elles-mêmes exceptionnelles.

Mais comme la portée s'en trouvait limitée à quelques cas précis (1), il n'y avait pas à craindre de répercussions graves (2).

Ainsi donc, nous pouvons constater que, dans le passé et principalement à la suite de la guerre, le législateur n'a pas hésité à transgresser le principe de la non-compensation reconnu en droit public, en adoptant des modalités contraires aux dispositions du Code Civil en matière de compensation.

Il nous reste maintenant à examiner dans quelles conditions la dérogation prévue par le paragraphe 9 de l'article 46 de la loi du 17 Avril 1919 a été appliquée, l'interprétation qui a été donnée suivant les époques à cette disposition, les modalités qu'elle a revêtues, et enfin les répercussions qui en sont résultées.

(1) Arrêt du C. E. du 23 mars 1923 (Aff. Corne) :
« Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la loi du 31 décembre 1921, les seuls impôts susceptibles d'être imputés sur indemnités pour pertes de loyers sont ceux afférents aux années 1914 à 1919. »

(2) Il était sursis au recouvrement des contributions faisant l'objet de demandes d'imputation et le montant en était porté à un compte d'avances à régulariser au fur et à mesure que les annuités des indemnités arriveraient à l'échéance.

Par suite du retard apporté dans la récapitulation des écritures de la Comptabilité Publique, il n'est pas possible de connaître, quant à présent, le montant total des imputations de l'espèce.

IV

Mécanisme du système des réparations

Avant de pénétrer dans le vif du sujet et afin de faciliter la compréhension du système de la compensation, il nous paraît utile de résumer succinctement, d'une part, les conditions dans lesquelles les indemnités octroyées en vertu de la loi du 17 Avril 1919 portant réparation des dommages de guerre ont été allouées, et d'autre part, suivant quelles formes ces indemnités sont réglées.

Dans le rapport général présenté au nom de la Commission supérieure chargée d'étudier les méthodes d'évaluation des dommages causés par la guerre, M. Hébrard de Villeneuve exposait les deux thèses qui s'étaient trouvées en présence : d'après la première, l'évaluation devait être basée sur la dépense qui serait nécessaire pour la reconstitution ou le rétablissement des choses détruites, sauf déduction à opérer en raison de leur vétusté ; d'après la seconde, le critérium de l'évaluation du dommage aurait été la valeur qu'avait l'objet détruit, au moment de sa destruction.

La Commission s'était prononcée en faveur de la deuxième solution qui lui avait paru conforme au droit commun : « Quand il s'agit, écrivait le rapporteur, de réparer des dommages dus, soit par des particuliers à raison de la responsabilité qu'ils ont encourue (art. 1382 du C. C.), soit par l'Etat, à raison de l'exécution de travaux publics (loi de Pluviôse, an VIII), soit par des compagnies d'assurances en vertu du contrat passé avec le sinistré, la règle de droit est que l'extinction du dommage est faite en tenant compte de la valeur de la chose détruite, indépendamment de l'intention que peut avoir la victime de ce dommage de racheter l'objet ou de reconstruire l'immeuble détruit. » (1)

Quoi qu'il en soit, le législateur, envisageant le problème d'un point de vue plus pratique, ne se rangea pas à l'avis de la Commission qui s'appuyait sur des arguments purement juridiques. Il conçut un système qui constitue un moyen terme entre les deux thèses exposées par la Commission supérieure, en tenant compte, cependant pour partie de la dépréciation résultant de la vétusté.

Faisant abstraction des règles de droit civil trop rigides et inhumaines en l'espèce, le législateur imagina une sorte de synthèse de ces deux conceptions en présence, susceptible, suivant l'expression de M. Larnaude de « concilier les justes prérogatives du droit individuel avec les exigences légitimes des droits et des intérêts de l'Etat. » (2) Il adopta un système plus

(1) Rapport Desplats. Annexe C, p. 313.

(2) Idem, p. 53.

souple, s'adaptant aux circonstances particulières et propre à sauvegarder à la fois l'intérêt supérieur du Pays et celui des sinistrés.

Partant de cette idée que « l'Etat, gardien de la richesse nationale, a le devoir de veiller à ce que cette richesse ne soit diminuée ni détruite et de la reconstituer lorsque, par suite des circonstances, elle a subi une atteinte » (1), la loi a posé comme principe essentiel, l'indemnisation intégrale de la perte subie, mais subordonnée toutefois à l'obligation du emploi.

Il importait avant tout que le sol dévasté soit remis en valeur, que les maisons et les usines détruites soient restaurées, de manière à permettre la reprise rapide de l'activité économique dans une des régions les plus riches de la France.

Si l'on s'était borné à allouer des indemnités correspondant à la valeur vénale à la veille des hostilités de la propriété détruite, ces indemnités eussent été notablement insuffisantes, en particulier en ce qui concerne les immeubles.

En effet, tout immeuble subit une dépréciation résultant de la vétusté et sa valeur diminue peu à peu, bien qu'il continue à rendre des services équivalents à ceux que peut fournir un établissement neuf. Par suite, en supposant que les conditions économiques fussent demeurées les mêmes qu'avant la guerre, les sinistrés n'auraient pas touché des indemnités suffisantes pour la reconstitution intégrale des propriétés détruites et celle-ci se serait trouvée ralentie.

Mais à ce premier facteur s'en ajoutait un autre

(1) Rapport Desplats, p. 41.

plus important encore, résultant du renchérissement considérable des matériaux et de la main-d'œuvre. Cette hausse générale des prix grevait considérablement les prix de revient de la construction.

Aussi, l'adoption du système préconisé par la Commission eût consacré la ruine des sinistrés et compromis gravement la reconstitution des régions dévastées.

C'est pourquoi la loi a accordé une indemnité supplémentaire, mais avec, comme réserve, l'obligation du remploi. Ce mode de réparation présente un caractère bilatéral; il « oblige l'Etat à venir en aide aux individus et aux individus à concourir à la prospérité de l'Etat. » (1)

Par contre, dans le cas où le sinistré se refuse au remploi, il ne lui est accordé qu'une indemnité représentant la stricte valeur de l'immeuble d'avant-guerre.

Afin de permettre de mieux comprendre le mécanisme de la loi, il suffit de l'illustrer d'un simple exemple, appuyé de quelques chiffres précis.

Considérons un immeuble détruit qui eût coûté 100.000 francs à construire avant la guerre. Cette construction, étant déjà ancienne, a subi une dépréciation résultant de la vétusté évaluée à 40 0/0. L'indemnité correspondant à la perte subie doit donc être réduite dans la même proportion et, par conséquent, liquidée à la somme de 60.000 francs. C'est cette somme seulement que doit recevoir le propriétaire s'il ne remploie pas.

Mais s'il fait reconstruire, il a droit d'abord, comme

(1) Rapport Desplats, p. 175.

le non-remployant, à cette indemnité de perte subie ; ensuite par un premier avantage, il lui est accordé une indemnité pour remédier partiellement à la dépréciation de la vétusté. Cette indemnité est limitée à 10.000 francs et est portée à 20 0/0 du coût de la construction à la veille de la mobilisation pour les immeubles servant exclusivement à l'exploitation agricole.

Le sinistré recevra donc, en l'espèce, comme indemnité de vétusté le maximum prévu, soit 10.000 fr. (1), remarque faite que cette indemnité eût été de 20.000 francs s'il s'était agi d'un immeuble servant à l'exploitation rurale. Ainsi, l'indemnité allouée pour servir de base de remploi est fixée à 70.000 francs.

Enfin, au moment de la liquidation de cette indemnité initiale, il lui est attribué une indemnité dite de frais supplémentaires, calculée en appliquant un coefficient d'augmentation résultant du renchérissement du matériel employé à la reconstruction. Si ce coefficient est 5, le sinistré aura donc à remployer une somme totale de 70.000 multipliée par 5, soit 350.000 francs.

Cette somme à remployer se décompose donc de la manière suivante :

Indemnité de perte subie (valeur 1914) ..	60.000 »
Indemnité de vétusté	10.000 »
Indemnité de frais supplémentaires	280.000 »

Ce qui représente une indemnité de rem-	
ploi de	350.000 »

(1) A noter que pour la partie complémentaire de la vétusté, soit 30.000 francs, l'attributaire peut se faire consentir par l'Etat des avances remboursables en 25 années à partir de l'année qui suivra le dernier versement et productives d'un intérêt de 3 0/0 (loi du 17 avril 1919, art. 5, § 5).

Cette détermination de l'indemnité sur laquelle nous pensons qu'il est utile d'insister, est indispensable pour faciliter les explications qui seront données dans le chapitre suivant pour ce qui concerne la quotité des imputations.

Créances imputables sur indemnités de dommages de guerre

Le paragraphe 9 de l'article 46 de la loi du 17 Avril 1919 accorde à l'attributaire d'indemnités de dommages de guerre le droit de demander l'imputation sur ces indemnités pour toutes les sommes dont il est redevable à l'Etat « à quelque titre que ce soit, même pour le paiement de ses contributions. »

Aucune restriction, de quelque nature que ce soit, n'est contenue dans ce texte et cette disposition peut paraître suffisamment claire et précise pour ne prêter à aucune controverse et n'offrir nulle difficulté d'interprétation. On est donc fondé à penser, à priori, que tout sinistré, débiteur de l'Etat pouvait se prévaloir du droit d'imputation qui lui était formellement reconnu par la loi.

Il n'en a rien été cependant dans la réalité et l'application de l'article 46 a fait l'objet, selon les cas d'espèce, d'interprétations les plus diverses qui ont

elles-mêmes varié suivant le temps. L'Administration d'abord, le Gouvernement et le Parlement ensuite, ont été amenés à donner à ce texte un sens tantôt restrictif, tantôt très large.

Quant à maintenant, on peut diviser la période au cours de laquelle le mode d'application a évolué, en trois phases essentielles :

1° La phase partant de la date de la promulgation de la loi du 17 avril 1919 jusqu'en 1922, caractérisée par une interprétation restrictive ;

2° Celle qui s'étend, du mois de juin 1922 jusqu'au 18 juillet 1923, marquée par une application intégrale de l'article 46 ;

3° Enfin la phase allant de cette dernière date jusqu'à maintenant et qui constitue un revirement vers l'interprétation primitivement adoptée.

Nous allons examiner la manière suivant laquelle le paragraphe 9 de l'article 46 a été appliqué au cours de chacune de ces périodes, les motifs qui ont présidé aux variations dans l'interprétation donnée à cette disposition et enfin, les modalités dont son application a fait l'objet.

§ 1. — Application restrictive.

Dès l'origine, certains gros sinistrés qui, par le fait même de leur situation sociale, se trouvaient, très souvent, être de gros contribuables toujours à l'affût de toutes les dérogations qui pouvaient leur être favora-

bles, revendiquèrent le bénéfice de l'article 46. C'est ainsi, par exemple, que des distillateurs prétendirent faire imputer sur leurs créances de dommages de guerre les droits sur les alcools qui sont payés en réalité par les consommateurs; de même, des industriels importateurs demandèrent l'imputation des droits de douane qui, cependant sont supportés en définitive par l'acheteur.

En présence de ces abus que le législateur n'avait certainement pas prévus et encore moins voulus, l'Administration des Finances toujours soucieuse de sauvegarder les intérêts du Trésor, s'émut de cet état de choses qui menaçait de creuser de lourds déficits parmi les recouvrements budgétaires. C'est ainsi qu'elle fut amenée à chercher une interprétation susceptible d'empêcher cette catégorie de gros contribuables de bénéficier de l'article 46.

Pour obtenir l'interprétation voulue, le Ministre des Finances s'adressa au Comité consultatif du Contentieux de son département et celui-ci, sollicité, émit l'avis qu'on attendait de sa haute autorité.

Admettant d'une part, que l'expression « même en matière de contributions » qui est ajoutée au texte législatif, avait pour but de préciser, au point de vue fiscal, la portée de la disposition dont il faisait l'objet; considérant d'autre part, que le mot « contributions » était un terme qui s'appliquait aux impôts payés directement à la caisse des comptables directs du Trésor, le Comité fut d'avis qu'il convenait de limiter le droit des sinistrés à l'imputation, aux seuls impôts directs dont ils étaient redevables. Il admettait toutefois que les droits de mutation par décès, en raison de leur

nature, pouvaient être assimilés à cette catégorie d'impôts.

Les sinistrés, particulièrement lésés par cette décision qui avait un effet singulièrement restrictif, et qui, au point de vue juridique, constituait un véritable scandale, protestèrent auprès du Ministère des Régions libérées.

Il ne faut pas oublier que ce département ministériel, à ce moment tout au moins, était imbu d'un tout autre état d'esprit que celui qui animait le département des Finances. Les éléments qui le constituaient étaient pour la plupart étrangers à l'Administration et le rôle spécial et éphémère qui leur incombait, les disposait favorablement à l'égard des sinistrés.

A son tour, le Ministre des Régions libérées demanda l'avis de son Comité consultatif ; celui-ci conclut à l'imputation absolue dans tous les cas, en alléguant que le terme « contribution » n'avait d'autre but que de lever toute hésitation sur ce point.

Des instructions dans ce sens furent même adressées aux services intéressés (1). Elles spécifiaient que l'imputation pouvait s'appliquer non seulement aux contributions directes, mais encore aux sommes dues à l'Etat à un titre quelconque.

Il n'est pas douteux d'ailleurs qu'une telle interprétation était conforme à l'intention du législateur et que celui-ci n'avait nullement songé à apporter aucune réserve de ce genre. Bien au contraire, il est certain que l'expression litigieuse « même en matière de contributions » avait été ajoutée pour éviter toute ex-

(1) B. R. L. du 14 décembre 1920, p. 427.

ception et afin de préciser que le principe de non-compensation en matière d'impôts ne pourrait jamais être opposé à cette disposition.

D'ailleurs, nous verrons plus loin que la jurisprudence, à plusieurs reprises, se prononça dans ce sens.

Quoi qu'il en soit, il importait de mettre un terme à ce conflit d'interprétation tout à fait nuisible au bon fonctionnement des services.

C'est alors qu'intervint une entente officieuse. Pour tourner la difficulté, on partit de cette idée que la plupart des impôts, autres que les contributions directes, en vertu même du principe de l'incidence, sont supportés par le consommateur; dans ces conditions, l'intermédiaire, jouant en quelque sorte le rôle de collecteur ne saurait, en conséquence, être considéré comme un contribuable véritable.

S'appuyant sur cet argument très subtil, et singulièrement sophistique, il fut admis que si une imputation intégrale devait être acceptée pour tous les impôts dus antérieurement au 17 Avril 1919, date de la promulgation de la loi, l'interprétation restrictive du Comité consultatif du Contentieux des Finances serait applicable à partir de cette date.

A la vérité, pendant toute l'année 1919 au cours de laquelle il ne fut pas adressé d'instructions officielles aux agents chargés du recouvrement, aucune règle précise ne fut adoptée et les demandes d'imputation présentées par les sinistrés furent le plus souvent ajournées.

C'est en 1920 seulement que des instructions, confor-

mes à la thèse qui devait prévaloir, furent données aux agents des Finances. (1)

Ces instructions précisaient que, seuls, pouvaient être admis au bénéfice de l'imputation : les impôts recouvrés par les comptables directs du Trésor, les recettes d'ordre, les produits divers du budget et enfin, les droits de succession.

Les impôts directs bénéficiant de l'imputation comprenaient l'impôt sur le revenu, l'impôt foncier sur la propriété bâtie et non bâtie et la contribution exceptionnelle sur les bénéfices de guerre. En outre, la compensation était admise également pour les centimes additionnels revenant aux départements et aux communes sur ce dernier impôt, ainsi qu'à ceux applicables sur les contributions de la cote personnelle-mobilière, des portes et fenêtres et des patentes (loi du 31 Juillet 1917, art. 1^{er}) (2).

L'extension de l'imputation à cette nature de créance ne revenant pas à l'Etat, peut paraître étrange, étant donné la rigueur d'interprétation dont faisait alors preuve l'Administration. Mais cette dernière était liée à cet égard par les paroles du Ministre des Finances : « Je considère, déclarait M. Klotz à la Tribune « de la Chambre, que la compensation comprend non « seulement la part de l'Etat, mais aussi la part des « communes et des départements. » (3)

Toutefois, c'est à ces personnes publiques seulement

(1) C. C. du 7 avril 1920, n° 2282, § 7. C. Don Glé Enregist. du 9 juin 1920, n° 1/406.

(2) C. C. du 7 avril 1920, n° 2282, § 7.

(3) Lettre de la C. P. à M. Lefebvre, député du Nord, du 24 avril 1923, n° 11.654.

qu'était étendue cette possibilité de paiement qui fut toujours refusée aux débiteurs de communautés : consortiums de communes et syndicats autorisés, établissement des Invalides de la Marine (1), etc.

Si l'on s'en rapporte à cette énumération, on remarque qu'un impôt en est exclu ; c'est l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières qui, bien que perçu par le service de l'Enregistrement, n'en est pas moins un impôt direct, puisqu'il constitue une des cédules de l'impôt sur le revenu.

Pour justifier cette exception, on fit valoir que les sociétés sinistrées ne devaient être considérées que comme des personnes interposées entre le fisc et l'actionnaire ou l'obligataire qui est le seul débiteur réel. (2)

A notre avis, cet argument était très contestable, tout au moins en ce qui concerne les actionnaires, car on peut admettre que ceux-ci avaient été, chacun pour partie, effectivement sinistrés en la personne morale de chacune des sociétés. La preuve en est, d'ailleurs, dans le fait que pour les exercices financiers d'après-guerre, les dividendes répartis par ces sociétés, par suite de la diminution considérable des bénéfices, furent généralement inférieurs à ceux des exercices normaux.

Cette décision s'explique cependant par le fait même de la difficulté qui serait résultée de la multiplicité des opérations.

Les créances rentrant dans la catégorie des recettes

(1) Lettre de la C. P. au Sous-Secrétariat de la Marine marchande du 19 avril 1923, n° 11.049.

(2) Lettre de la C. P. à M. J... du 25 avril 1921, n° 8.625.

d'ordre et de produits divers du budget étaient, sinon importantes, du moins nombreuses. Parmi celles qui furent à cette époque l'objet de demandes d'imputation, on peut citer notamment les retenues diverses subies par les fonctionnaires de l'Etat pour le service des pensions civiles, les versements de traitements ou remises indûment perçus par ces agents (1), le montant des allocations indûment versées aux réfugiés (2), les frais de contrôle et de surveillance de canaux (3), les frais de trousseau et de pension d'élèves élevés dans les écoles de l'Etat, etc.

Quant aux droits de succession également admis au bénéfice de la compensation, ils comprenaient les droits de mutation par décès et la taxe successorale, tels que ces droits ont été modifiés par la loi de finances du 25 Juin 1920.

En dehors de ces créances qui furent admises au bénéfice de l'imputation et dont le recouvrement incombait aux comptables, s'en trouvent d'autres qu'il convient de signaler. C'est ainsi que l'imputation fut acceptée pour les obligations cautionnées en 1914 par des redevables de contributions indirectes (4) ; ces obligations avaient fait l'objet de suspension de paiement en vertu de la prorogation appliquée à tous les effets de commerce (5). On comprend facilement que la nature de la contribution ne devait pas être un

(1) Lettre au T. P. G., Somme, du 9 avril 1921, n° 8.276.

(2) Lettre aux R. L., du 28 août 1920, n° 13.154.

(3) Lettre aux Travaux Publics, du 13 septembre, n° 14.135.

(4) Lettre au T. P. G., Meurthe-et-Moselle, du 30 novembre 1920, n° 19.111.

(5) Décret du 5 avril 1914.

obstacle à l'imputation, puisque ces obligations constituaient de véritables reconnaissances de créance. L'article 46 leur était donc applicable par principe.

De même, après entente entre le Ministère des Finances et des Régions libérées, l'application de la compensation entre les dettes des sinistrés envers l'Etat et leurs indemnités de dommages de guerre fut étendue aux sommes dues par les agriculteurs pour les travaux exécutés sur les exploitations par le Service de la Motoculture, ainsi que pour les avances consenties en vue de la remise en culture des terres abandonnées.

La loi du 7 Avril 1917 autorisait l'Administration de l'Agriculture, à prêter son concours pour la mise en culture des terres abandonnées pendant la durée de la guerre et pendant la campagne agricole qui suivrait la cessation des hostilités. Le Service de la Motoculture ainsi créé, devait aider à l'exécution des travaux de culture sur la demande des départements et des communes, ou des comités d'action agricole, associations ou syndicats, soit même sur la demande des particuliers.

L'aide apportée consistait en fournitures de machines et de matières premières, telles que de carburants, d'huile, etc. ,de pièces de rechange, d'objets et même de locaux divers nécessaires à l'entreprise. La cession pouvait être effectuée même à l'amiable, sans marché, ni adjudication quel qu'en soit le montant.

Le prix des cessions était recouvré suivant des rôles dressés par communes les 30 Juin, 30 Septembre et 31 Décembre de chaque année par l'ordonnateur du service. Enfin les rôles étaient rendus exécutoires par le

Préfet et recouvables sur les bénéficiaires, comme en matières de contributions directes. Les recettes effectuées à ce titre devaient être versées à un compte spécial créé en exécution de ladite loi intitulé « Travaux de culture » et géré par un agent comptable, responsable et justiciable de la Cour des Comptes.

La loi du 4 Mai 1918 compléta les dispositions de cette précédente loi en autorisant notamment la mise à la disposition des comités départementaux d'action agricole constitués par décret du 14 Janvier 1918, d'un fonds de 100 millions destiné à permettre d'accorder des avances sans intérêt aux agriculteurs qui reprenaient l'exploitation des terres abandonnées.

Ces avances étaient consenties en nature ou en espèces, soit pour le payement des animaux, du matériel, des semences ou des engrais achetés ou loués par les exploitants, soit comme fonds de roulement. Elles étaient consenties pour une durée qui ne pouvait dépasser le 31 Décembre de l'année où devait être terminée la campagne agricole pour laquelle elles étaient accordées et le recouvrement en était poursuivi par le Trésorier Payeur Général d'après un relevé établi par lui et arrêté par le Ministre de l'Agriculture et du Ravitaillement. (1)

Après l'armistice, le Service de la Motoculture dut porter son effort presque exclusivement sur les régions libérées et concentrer sur celles-ci la totalité du matériel d'exploitation dont il disposait. Aussi, afin de coordonner son œuvre de restauration avec les services

(1) Décret du 12 juillet 1918.

C. C. du 7 septembre 1918, n° 2.201.

ultérieurement créés dans ce but, il fut rattaché au Ministère des Régions libérées par décret du 18 Septembre 1919.

Enfin dans le cas où les agriculteurs des régions dévastées déclaraient vouloir conserver, en vue de la reconstitution de leurs exploitations primitives, leur cheptel ou leur matériel acquis au moyen de ces avances, il était procédé à une expertise contradictoire qui en déterminait la valeur et le montant en était imputé sur l'indemnité à recevoir par les intéressés au titre de la réparation des dommages de guerre.

Ainsi, d'une manière générale, toutes les sommes dues par les sinistrés à titre d'avances, paiement de matériel ou de cessions en nature, utilisés pour la remise en culture des terres, pouvaient bénéficier de l'article 46 de la loi du 17 Avril 1919.

Par ailleurs, ce mode de libération fut accordé aux industriels sinistrés, acquéreurs d'usines allemandes situées en Lorraine et dont le produit devait être affecté au même budget. Ces acquisitions étaient considérées comme un remploi d'indemnité; mais toutefois, cette faculté de paiement était subordonnée à l'abandon de l'indemnité de vétusté. (1)

A noter que les compagnies de chemins de fer ne furent pas autorisées à user de ce mode de libération pour le paiement de la valeur du matériel ennemi rétrocédé, par suite des avantages particuliers qui avaient été déjà accordés à ces compagnies.

Enfin, le bénéfice de l'imputation fut permis aux

(1) Lettre des Régions Libérées, du 27 janvier 1921, n° 1.522.

sinistrés adjudicataires de coupes de bois pour les traites à payer. Mais dans ce cas encore, une condition devait être remplie ; l'achat devait être effectué à l'Etat et non à des communes ou communautés et il devait avoir pour but le renouvellement des stocks enlevés ou détruits par l'ennemi ou la reconstitution d'un commerce (1). En d'autres termes, l'achat devait constituer un remploi.

Ces différents exemples d'imputation constituaient, en quelque sorte, autant d'exceptions à l'interprétation admise à ce moment. Aussi bien, l'application en fut-elle très limitée et les demandes de toute autre nature qui furent formulées donnèrent toujours lieu à rejet.

C'est ainsi que l'imputation fut refusée à un minotier débiteur envers le Service du Ravitaillement civil pour les ristournes qu'il avait à reverser à la suite d'un changement de prix des céréales qui lui avaient été livrées (2). Pour justifier ce refus, l'Administration alléguait, avec quelque raison d'ailleurs, que les fonds qui étaient réclamés à ce débiteur, devaient être récupérées par celui-ci sur ses clients.

Enfin, l'application de l'article 46 en matière d'imputation fut toujours refusée pendant cette première période à toutes les taxes, en particulier à la taxe sur les automobiles et à celle sur le chiffre d'affaires.

Toutes les demandes qui furent adressées à l'Administration ainsi que les différentes **interventions parlementaires** tentées à ce sujet auprès du Ministre des

(1) Lettre de la C. P. au T. P. G. Nord ou 17 septembre 1921, n° 20.175.

(2) Lettre de la C. P. au T. P. G. de Meurthe-et-Moselle, du 30 novembre 1921, n° 19.111.

Finances en vue d'obtenir l'imputation des taxes de l'espèce, se heurtèrent à un refus constant.

Si cette décision était peu fondée en ce qui concerne la taxe sur les automobiles qui demeure à la charge de l'assujetti, il n'en était pas de même de l'impôt sur le chiffre d'affaires. En effet, une solution inverse eût abouti à permettre aux sinistrés commerçants de retenir pour leur profit personnel une taxe perçue au profit de l'Etat et d'en appliquer le produit au paiement de leurs propres indemnités de dommages de guerre. De ce fait, ils auraient joui, en quelque sorte, d'une priorité de paiement sur les autres sinistrés, ce qui eût constitué un véritable privilège de nature à justifier de légitimes protestations. Et cependant, c'est à cette anomalie scandaleuse qu'une nouvelle interprétation de la loi devait aboutir.

Pour la même raison, la logique voulait que l'Administration rejetât également toutes les demandes d'imputation relatives aux contributions indirectes et aux droits de douane qui ne sont acquittés que par des intermédiaires et dont l'incidence ne peut être exactement déterminée.

Une exception fut faite cependant en faveur des droits de licence qui eux, sont acquittés directement par le contribuable et par suite, rentrent dans la catégorie des taxes directes.

L'Administration prit également position dans ce sens, en ce qui concerne les droits de timbre et d'enregistrement. A maintes reprises, elle eut à résister aux demandes pressantes qui lui étaient adressées, mais elle se borna toujours néanmoins à n'accorder l'imputation qu'aux seuls droits de mutation par décès.

On doit remarquer cependant que pour la question des droits de mutation, l'Administration agissait d'une façon absolument arbitraire en limitant l'imputation aux droits de mutation entre vifs et aussi bien, ceux à titre gratuit que ceux à titre onéreux, car auparavant et sur une intervention à la Chambre, le Ministre des Finances avait déclaré qu'il « inclinait pour l'extension de l'art. 46, aux mutations d'immeubles entre vifs. » (1)

Le refus opposé aux acquéreurs d'immeubles ayant qualité de sinistrés, s'appuyait sur une argumentation aussi subtile que fragile, il se basait sur le fait « que le versement des droits est exigé par l'Etat non « pas directement de l'acheteur sinistré, mais de l'officier ministériel qui intervient au contrat et que le « Trésor, se trouvant par suite créancier et débiteur « de deux personnes différentes, la compensation entre sa créance et sa dette ne pouvait s'exercer. » (2)

Enfin une autre espèce de créance fut également écartée, c'est celle relative aux amendes et cela, eu égard à leur caractère pénal.

Quoi qu'il en soit, l'Administration, harcelée par ces multiples demandes de nature les plus variées, ainsi que par les questions et les interventions parlementaires, se rendait compte de l'illogisme de l'interprétation donnée à l'article 46 et de l'impossibilité de maintenir plus longtemps son point de vue.

Quelles que soient les critiques que l'on puisse faire

(1) *J. O.*, Débats Chambre, du 27 décembre 1919, p. 5.385.

(2) Note de la C. P. au Contrôle, du 13 février 1921, n° 3.561.

du principe de l'imputation consacré par l'article 46, il demeure incontestable, ainsi que nous l'avons déjà démontré, que cette disposition aurait dû être appliquée sans aucune restriction.

Si l'on considère, d'une part, que le dernier paragraphe dudit article ne fait aucune distinction entre les dettes vis-à-vis de l'Etat et prévoit la compensation pour les dettes contractées « à quelque titre que ce soit »; et si l'on admet, d'autre part, que les mots « même pour le payement des contributions » viennent à titre d'exemple et comme précision, il n'est pas douteux que le texte devait s'appliquer à tous les impôts, sans distinction aucune.

D'ailleurs, la jurisprudence se prononça dans ce sens chaque fois que les sinistrés poursuivis devant les tribunaux pour le payement des droits au Trésor opposèrent le principe de la compensation qu'ils tenaient de la loi du 17 Avril 1919. (1)

C'est pourquoi, se rendant compte de l'instabilité de cette thèse battue en brèche et en danger sérieux, l'Administration avait élaboré, dès 1920, un projet déterminant les conditions d'application de l'article 46. Mais ce projet, soumis au Ministère des Régions libérées ne reçut aucune suite.

A la vérité un projet de loi contresigné du Ministre des Finances fut bien déposé sur le bureau de la Chambre (2), mais il se bornait, d'une part, à autoriser, le cas échéant, l'avance au sinistré d'une som-

(1) Tribunal Civil de Sedan. Jugement du 29 décembre 1920 et Cour d'appel de Paris. Arrêt du 12 mai 1922.

(2) Projet de loi du 15 juin 1922, n° 4.462

me égale à celle dont l'imputation était demandée et d'autre part, à permettre cette imputation jusqu'à concurrence de l'indemnité réclamée par le sinistré, tant que les droits de celui-ci ne seraient pas définitivement liquidés. Ce projet laissait donc entière la question de savoir quelle portée devait être accordée au paragraphe 9 de l'article 46.

Dans l'attente d'une décision à cet égard, il avait été décidé qu'aucune poursuite ne serait engagée jusqu'à nouvel ordre, lorsqu'une demande d'imputation serait formulée par le contribuable intéressé pour le recouvrement de certains impôts : taxe d'abonnement au timbre due par les sociétés anonymes, impôt sur le chiffre d'affaires (1), taxe sur les automobiles (2), redevances domaniales.

Cette fausse situation résultant d'un flottement regrettable et préjudiciable au recouvrement normal de l'impôt allait-elle se prolonger plus longtemps? Il n'en fut rien heureusement, car une décision ne devait pas tarder à intervenir à ce sujet.

§ 2. — Application intégrale.

Le conflit d'interprétation soulevé à l'égard de l'ap-

(1) Circ. des Régions Libérées, du 14 décembre 1920 (B. R. L. du 8 janvier 1921, p. 14), n° 666.

(2) Réponse à question écrite *J. O.*, Débats Chambre du 26 janvier 1921, p. 137.

NOTE. — La suspension de poursuite était accordée aux assujettis à la taxe sur les automobiles autres que les entrepreneurs utilisant leurs véhicules à des transports publics.

plication de l'article 46 de la loi du 17 Avril 1919 devait être tranché par le Conseil des Ministres.

La décision qui intervint au début de Juin 1922 fut aussi favorable qu'elle pouvait l'être aux intérêts des sinistrés. Elle était évidemment conforme à l'esprit de la loi, mais elle fut prise aussi, sans doute, un peu sous l'influence que pouvaient exercer au sein du Conseil, deux ministres représentant précisément un département des régions dévastées.

Cette décision ne fit d'ailleurs l'objet d'aucune communication officielle. Il y est fait simplement allusion dans une lettre du 8 Juin 1922 où, en réponse à une question posée par M. Dumesnil, député, la Comptabilité Publique faisait connaître que le Conseil des Ministres avait « récemment » décidé que l'article 46 devait être interprété « dans son sens le plus large » et qu'il y avait lieu de n'apporter aucune limitation « aux droits ainsi accordés aux sinistrés. »

Et c'est dans ce sens que le Ministre des Régions libérées adressa aux Préfets, le 12 Août suivant, des instructions où il était stipulé que « le bénéfice de l'imputation devait être accordé aux sinistrés qui, précédemment, avaient vu leur demande rejetée par ce motifs qu'ils étaient à même de récupérer sur des tiers le montant de leur dette envers l'Etat ».

Ainsi notifiée, cette décision était encore loin d'offrir toute la précision désirable, surtout si l'on remarque que la solution adoptée modifiait profondément le régime jusqu'alors en vigueur.

Les instructions adressées par les différentes Régies

financières (1) aux comptables intéressés devaient combler ces lacunes. Cependant, comme nous le constaterons plus loin, les dispositions réglementaires dont ces instructions faisaient l'objet, renfermaient encore quelques restrictions et certaines réserves qu'il eût été, au surplus, difficile d'ouïtrepasser.

En ce qui concerne les contributions directes, une application intégrale devenait de rigueur.

Après avis du Directeur de la Comptabilité Publique et afin d'éviter les complications d'écritures occasionnées par les demandes d'imputation, il fut d'abord décidé qu'en ce qui concerne les produits perçus par le Service de l'Enregistrement, il ne serait accepté que les demandes s'appliquant à des sommes égales ou supérieures à 25 francs (2). Toutefois cette limitation ne devait pas être appliquée à l'égard de l'impôt sur le chiffre d'affaires, de manière à établir une complète unité de méthode avec l'Administration des Contributions Indirectes qui avait admis en cette matière le droit absolu à l'imputation.

D'autre part, les sommes dues à l'Etat en raison d'opérations ayant un caractère de vente, telles que le débit du papier timbré; les timbres-quittances, la distribution des permis de chasse, l'aliénation de biens de

(1) Instruct. Don G^{le} Enregistr. du 5 février 1923, n° 3.766.

Circulaire Don G^{le} Contributions Indirectes du 5 octobre 1922, n° 37.

Circulaire, Don G^{le} des Douanes, du 4 décembre 1922, n° 234.

Après avis émis par le Comité consultatif des Impôts et Revenus publics dans sa séance du 11 octobre 1922.

(2) Cette restriction était déjà prévue dans le projet de loi du 15 juin 1922, n° 4.462 (voir supra, p. 57).

l'Etat vendus par le Domaine, furent également exclues du bénéfice de l'imputation.

En ce qui concerne les droits de timbre, la fraude eût été susceptible de s'exercer si l'imputation avait été permise, car tout sinistré aurait eu la possibilité d'obtenir indûment le paiement de ses dommages de guerre en achetant des timbres pour le compte d'un tiers.

A cet égard l'instruction de l'Enregistrement précisait notamment qu'il convenait d'étendre cette exclusion :

1° A la taxe de 12 0/0 sur les coupons des valeurs mobilières étrangères non abonnées, toutes les fois que le paiement n'a pas lieu sur déclaration avec indication des nom, prénoms, et adresse du redevable, dans les conditions prévues par l'article 37 de la loi du 29 Mars 1914 et par l'article 17 du décret du 21 Juin de la même année ;

2° Aux impôts qui s'acquittaient par l'emploi du papier timbré ou par l'apposition d'un timbre, d'un visa ou d'une empreinte, sauf en ce qui concerne l'impôt sur les intérêts des créances, dépôts et cautionnements, la taxe de 10 0/0 entre les non-commerçants et lorsque le débiteur réel de ces droits se trouvait nettement identifié.

A l'égard des produits domaniaux (prix de vente, de location des biens de l'Etat, etc.), il fut reconnu que pour les sommes échues ou à échoir en vertu de contrats en cours, il n'était pas possible de s'opposer à l'imputation, étant donné, d'une part, la généralité des termes de l'article 46 de la loi du 17 Avril 1919 et, d'autre part, la décision du Conseil des Ministres d'in-

interpréter cette disposition dans son sens le plus large et sans apporter aucune limitation au droit des sinistrés.

Il est à noter qu'à ce moment, les demandes d'imputation portant sur des sommes importantes étaient déposées par des Sociétés fermières de l'Etat et il est très probable que si satisfaction ne leur avait pas été donnée, ces sociétés auraient porté la question en justice. Or, en présence de la jurisprudence déjà établie sur ce point, il ne paraissait pas opportun d'aller au devant d'un échec.

Cependant, si l'application ne pouvait être repoussée dans le présent, il était très facile de s'y soustraire dans l'avenir; il suffisait d'insérer dans les contrats à intervenir une clause qui interdisait formellement aux acquéreurs, locataires ou concessionnaires et le cas échéant, à leurs cautions, de réclamer le bénéfice de l'imputation.

C'est dans ce sens que furent adressées les instructions aux Directeurs des Domaines. Elles spécifiaient en outre qu'il y aurait lieu également de reproduire cette clause dans les affiches annonçant la vente de mobilier de l'Etat, sauf en ce qui concerne les ventes faites au titre de la Liquidation des Stocks ou du Ministère des Régions libérées pour lesquelles l'imputation continuerait à être admise. (1)

Enfin si, en ce qui concerne les droits de douane, aucune limitation n'était prévue, l'Administration des Contributions indirectes, par contre, dans un but de simplification de comptabilité, formulait une excep-

(1) Instruct. Don Gl^e Enregistr. du 5 février 1923, n° 3.766, § 6.

tion pour les droits payables au comptant ; au surplus, ces droits étaient en général, de peu d'importance. (1)

Il était entendu que ces différentes dispositions qui s'inspiraient de la nouvelle interprétation, seraient applicables, non seulement pour l'avenir, mais qu'elles auraient également un effet rétroactif à l'égard des demandes d'imputation déjà remises aux comptables.

Elles devaient donc s'appliquer, non seulement aux demandes concernant les taxes sur le chiffre d'affaires et sur les automobiles dont le recouvrement avait été momentanément suspendu, mais aussi à toutes celles qui auraient pu être formulées pour les droits constatés, de quelque nature qu'ils soient et dont le recouvrement n'avait pas été encore opéré.

En résumé, le droit d'imputation ainsi interprété, s'étendait à la presque totalité des contributions, impôts et taxes diverses perçus par l'Etat et en général, à toutes les sommes dont il était créancier.

Ce nouvel état de chose devait avoir une grosse répercussion au point de vue budgétaire. Il devait d'abord en résulter une diminution sensible dans la rentrée des impôts et des sommes dues au Trésor. De plus, les multiples demandes d'imputation qui allaient être formulées devaient occasionner un accroissement de travail; et dès ce moment, il fallut augmenter le nombre des agents chargés de ce service dans les préfectures, ce qui devait se traduire par une augmentation de dépense.

(1) Circulaire de la *Don Gl^e Contr. Ind.*, n° 37, du 5 octobre 1922.

A peine ce nouveau régime fut-il entré en vigueur que des abus graves et nombreux se produisirent. M. Landry devait s'en faire l'écho plus tard à la tribune de la Chambre. (1)

C'est ainsi, notamment, que des importateurs de blé ou de laine réalisèrent, en un court laps de temps, des bénéfices scandaleux en invoquant la compensation à l'occasion des droits de douane dont ils étaient redevables.

Ce n'était certainement pas à de tels résultats que le Parlement avait voulu aboutir, car il était immoral de voir ainsi de gros sinistrés, ayant souvent déjà touché de fortes avances, profiter de nouveaux crédits, pendant que de malheureux petits sinistrés, victimes de la carence de l'Allemagne, vivaient péniblement en attendant que la manne destinée à la reconstruction leur fut enfin parcimonieusement distribuée.

Pour mettre un terme à ces abus qui s'exerçaient sous le couvert de la loi, le Gouvernement n'avait d'autre moyen que de faire modifier, en en précisant la portée, le paragraphe 9 de l'article 46.

§ 3. — Application limitative et légale.

Après avoir reçu, pendant une année environ, l'interprétation la plus large possible, l'article 46 de la loi du 17 Avril 1919 a été modifié par l'article 6 de la

(1) *J. O. Débats Chambre* du 23 février, p. 944 et 945.

loi du 18 Juillet 1923 portant fixation du budget spécial des dépenses recouvrables, lequel a réduit considérablement le champ d'application de ce mode de libération.

En effet, le paragraphe premier de l'article 6 de la dite loi dispose que « les seules créances du Trésor « dont les redevables peuvent différer le paiement « ou demander l'imputation sur les indemnités de « dommages de guerre sont les contributions directes « et taxes assimilées, les droits de mutation à titre gratuit entre vifs ou par décès, y compris la taxe successorale ».

Ce texte marque un retour en arrière et constitue, en quelque sorte, la consécration de la thèse interprétative soutenue, à l'origine, par l'Administration ; c'est de plus la preuve que si l'interprétation primitive de l'article 46 n'était pas très légale, elle n'en était pas moins la plus logique et la seule pratique.

En vertu de cette nouvelle disposition, toutes les contributions directes continuent à être admises au bénéfice de l'imputation, y compris naturellement la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre, ainsi que les centimes additionnels perçus au profit des collectivités locales.

De même, l'imputation des droits de mutation à titre gratuit et la taxe successorale continue à s'opérer sans aucun changement, c'est-à-dire limitativement. Donc, en cas de mutation à titre gratuit entre vifs, l'imputation ne peut s'exercer que pour les droits de donation proprement dits ; par conséquent si l'acte de donation motive, outre ces droits, d'autres perceptions (droits d'apports en mariage, droits de soulte, droits

fixes, etc.), les droits de mutation seuls sont différés et ceux non imputables sont immédiatement perçus. (1)

Par suite, l'article 6 de la loi du 18 Juillet 1923 étant absolument limitatif, tous les droits d'enregistrement et de timbre, les produits domaniaux, les amendes, les contributions indirectes, les droits de douane et toutes les créances de l'Etat en général, sont maintenant rigoureusement exclus du bénéfice de l'imputation.

Même l'imputation d'avances consenties par application de la loi du 4 Mai 1918 sur la mise en culture des terres abandonnées n'est plus autorisée.

Toutefois, il convient de remarquer que si l'article 6 de la loi du 18 Juillet 1923 limite strictement le droit à imputation, il ne retire pas au Trésor la facilité d'opérer la compensation d'office toutes les fois que l'insuffisance des ressources des intéressés ne leur permet pas de se libérer à bref délai; cette disposition a seulement pour effet d'interdire au débiteur de se réclamer d'un droit qui lui permettrait, en dernière analyse, de retarder le règlement d'une dette exigible.

Donc, quand l'Etat et en particulier, l'Agence judiciaire du Trésor, se trouvent en présence d'un débiteur insolvable titulaire de dommages de guerre, rien ne s'oppose à ce qu'un prélèvement soit effectué sur ces indemnités.

Il est à noter, enfin, que l'article 6 susvisé dont l'objet est de restreindre la portée qui avait été reconnue auparavant à l'article 46, n'a pas eu d'effet rétroactif. Cette non-rétroactivité a été confirmée lors

(1) Instruc. Don G¹^o Enregistr. du 24 août 1923, p. 3.

de la discussion de la loi sur le budget des dépenses recouvrables par les déclarations explicites du Ministre des Finances et du Rapporteur Général de la Commission des Finances (1).

Par suite, toutes les demandes régulières d'imputation qui avaient été formulées, antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi, par des attributaires d'indemnités pour d'autres dettes que celles visées par l'article 6 ont dû recevoir satisfaction.

Ainsi donc, ce nouveau texte n'a fait, en somme, que renforcer la thèse soutenue à l'origine par l'Administration, mais en en précisant toutefois les points litigieux.

Pendant, à peine entrée en vigueur, on peut déjà se demander si cette disposition législative continuera à jouer encore longtemps et si de nouvelles retouches qui en atténueraient à nouveau la portée, n'y seront pas bientôt effectuées.

Dès maintenant, en effet, il semble que les modifications profondes apportées, dans le sens restrictif, aux termes généraux de l'article 46 de la loi du 17 Avril 1919, ne soient pas les dernières.

Un nouvel assaut a été tenté contre cette disposition lors de la discussion du projet de loi portant création de nouvelles ressources fiscales et qui avait pour objet de conjurer la crise du franc.

Lors de la séance du 22 Février 1924, M. Landry, Vice-Président de la Chambre, demanda l'insertion dans l'article 46 (bis) de la loi en discussion, d'un

(1) *J. O. Débats Chambre*, 2^e séance du 2 juillet 1923. p. 3.172.

amendement qu'il avait précédemment déposé avec M. Lafarge et qui concluait à l'abrogation pure et simple des dispositions visées par le paragraphe 9 de l'article 46 de la loi du 17 Avril 1919.

Ainsi qu'il fallait s'y attendre, cet amendement qui avait déjà recueilli l'approbation du Gouvernement et de la Commission des Finances souleva aussitôt les plus vives protestations (1). M. Léon Escoffier, notamment, exprima son étonnement de voir le Gouvernement revenir sur une disposition que celui-ci avait lui-même proposée.

L'orateur fit remarquer que, au moment encore de l'adoption de l'article 6, aucune objection d'ordre doctrinal n'avait été soulevée par les conseillers techniques; il faisait ressortir, en outre, qu'il eût été inique de retirer cet avantage au moment même où ceux qui allaient être le plus susceptible d'en bénéficier étaient surtout les petits sinistrés, c'est-à-dire ceux qui, sans protection, n'avaient encore rien touché et qui, bientôt, allaient être frappés de nouveaux impôts.

Après une longue discussion, il fut entendu qu'un texte serait élaboré en vue de limiter l'imputation uniquement aux impôts directs et aux droits de mutation par décès qui seraient payables dans les départements libérés.

Cette proposition doit être reprise au moment de l'examen du budget spécial des dépenses recouvrables de l'exercice 1924 dont la discussion n'aura pas lieu avant le début de la prochaine législature.

(1) *J. O. Débats* Chambre du 23 février 1924, p. 944 et 945.

Maintenant que nous avons terminé l'examen des différentes sortes de créances qui pouvaient faire l'objet d'une demande d'imputation, il est non moins intéressant de rechercher quelles catégories de titulaires de créances de dommages de guerre pouvaient revendiquer l'application de l'article 46 de la loi du 17 Avril 1919.

VI

Bénéficiaire de l'article 46

Quelles sont les personnes individuelles ou associées, sinistrées par faits de guerre et débitrices de l'Etat qui sont en droit de demander l'imputation de ces dettes sur leurs indemnités de dommages de guerre?

La loi du 17 Avril 1919 spécifie que le privilège de l'imputation est accordée à tout « attributaire » d'indemnité de dommages de guerre. Est-ce à dire que toute personne physique ou morale titulaire d'une créance de dommages de guerre, quelle qu'en soit la provenance, soit en qualité de sinistré, soit par voie de donation ou de succession, soit enfin par voie de cession à titre onéreux, peut revendiquer l'application de l'article 46 ?

Telle fut la question qui se posa dès le début de l'entrée en vigueur de cette disposition. En un mot quelle signification devait être accordée exactement à l'expression « attributaire » employée dans ce cas déterminé ?

Si l'on s'en rapporte à l'emploi qui en est fait dans

l'ensemble de la loi du 17 Avril 1919, on constate d'abord que le mot « attributaire » utilisé à différentes reprises (1) a manifestement la même signification dans les divers articles.

Or, il résulte avec évidence de certaines dispositions prévues par la loi que cette expression désigne exclusivement le sinistré.

Ainsi le premier alinéa de l'article 8 relatif au cas où le remploi n'est pas effectué, prescrit « la remise au sinistré » d'un titre représentant le montant de la perte subie et le deuxième alinéa de cet article ajoute : « Ces titres sont inaliénables pendant cinq ans à dater de la remise aux attributaires; ils pourront toutefois pendant ce délai, faire l'objet de cessions sur autorisation motivée du Tribunal civil ». De ce rapprochement, il ressort bien que les « attributaires » dont il s'agit sont seulement les sinistrés, puisque la cession ne peut être que postérieure à la remise des titres entre les mains des attributaires.

De même, l'article 38 spécifie que les fonctions de membre d'un tribunal des dommages de guerre sont incompatibles notamment avec la qualité d'« attributaires » dans le ressort du Tribunal. Or, d'après les indications fournies par M. Desplats dans son rapport fait au nom de la Commission des Dommages de Guerre de la Chambre, il est entendu que l'attributaire n'est autre que le sinistré lui-même. (2)

Par ailleurs, la confirmation de cette opinion se trou-

(1) Voir notamment art. 5, 8, 9, 11, 13, 16, 19, 33, 38, 41, 43 à 46, 50 à 53 et 57 de la loi du 7 avril 1919.

(2) *J. O. Débats Chambre*, du 14 juillet 1916, annexe n° 2.345, p. 259.

ve encore dans le dernier alinéa de l'article 49 qui vise le cas où « les attributaires » d'une indemnité « ont « cédé leur droit à une société de crédit immobilier, à « une coopérative ou à une société d'habitation à bon « marché ».

D'autre part, il ne paraît pas douteux que, dans l'esprit du législateur, la faculté accordée à l'attributaire de compenser l'indemnité avec les sommes qu'il pouvait devoir à l'Etat, notamment pour ses contributions, constituait une faveur motivée précisément par sa situation de sinistré le rendant digne d'inérêt. On voulait aussi éviter que les sinistrés puissent être poursuivis pour le recouvrement de créances dues à l'Etat, alors que les sources de productivité de leurs revenus n'étaient pas encore reconstituées.

Or, cette considération ne pouvait être invoquée en faveur de tiers quelconques, auxquels les sinistrés avaient cédé leurs droits à indemnité.

Sans doute, en cas de remploi et de réinvestissement, la loi autorise bien sous certaines conditions (art. 49, paragraphe premier) la cession ou la délégation du droit à indemnité. Mais précisément, du fait que l'attributaire peut céder son droit à indemnité, on ne peut, sans ajouter quelque chose au texte de la loi, induire qu'il est également autorisé à céder à des tiers la faculté de compensation accordée par l'article 46.

Il paraissait donc conforme à la pensée du législateur de reconnaître que, dès l'instant où elle lui était réservée en tant que sinistré, la faculté de demander l'imputation ne pouvait être exercée que par l'attributaire lui-même, à l'exclusion des tiers cessionnaires de la créance de dommages de guerre.

Au surplus, il eût été étrange de penser que le législateur voulait accorder cette faveur, même aux cessionnaires, alors qu'il se préoccupait de garantir les sinistrés contre les manœuvres dolosives de ces acquéreurs et de limiter leurs droits.

Enfin, la cession à un tiers du droit à indemnité implique, pour le cessionnaire, l'obligation de emploi ou de réinvestissement (art. 49, paragraphe 1). Par suite, cette obligation s'oppose en toute hypothèse, à ce que le cessionnaire puisse affecter l'indemnité à l'extinction, par voie de compensation, d'une dette fiscale ou autre envers l'Etat, car une telle affectation ne constituerait ni un emploi, ni un réinvestissement.

On est ainsi amené à conclure que le droit à imputation ne pouvait être réclamé par les cessionnaires de droits à indemnités.

Quelle position l'Administration devait-elle prendre sur ce point ? Ainsi qu'on pouvait s'y attendre le Ministère des Régions libérées se trouva en conflit, à ce sujet, avec le Ministère des Finances, comme il l'avait déjà été sur la question des contributions susceptibles d'imputation. Tandis que l'un prescrivait de reconnaître aux cessionnaires de dommages les mêmes droits qu'aux attributaires (1), l'autre adressait aux comptables des instructions en vue de refuser le droit d'imputation à cette catégorie de titulaires de créances de dommages de guerre. Finalement, c'est cette dernière thèse qui prévalut (2). Dans le cas présent, ainsi

(1) Réponse à question écrite (*J. O. Débats Chambre*, du 24 avril 1921, p. 1.954).

(2) Décision, *Ministre Finances* du 20 avril 1920.

que nous l'avons démontré plus haut, la logique avait avec elle le droit.

Bien entendu, la faculté d'imputation demeurait assurée à tout titulaire de créance de dommages de guerre transmise par voie de mutation à titre gratuit, par décès, puisque dans ce cas, le possesseur n'est que le continuateur de la personne du défunt et trouve dans le patrimoine du « de cujus » tous les droits et actions qui appartenaient à ce dernier.

Cette interprétation a définitivement prévalu, car elle a été consacrée par le deuxième paragraphe de l'article 6 de la loi du 18 Juillet 1923 aux termes duquel « le bénéfice des dispositions de l'article 46 est réservé « aux sinistrés et à leurs héritiers et ne peut en aucun « cas, être invoqué par des tiers acquéreurs d'indemnités ou de droits à indemnité ».

Ainsi donc, les tiers acquéreurs d'indemnités, c'est-à-dire les cessionnaires ou délégataires de ces droits, se trouvent définitivement exclus du bénéfice de l'imputation et cette dernière disposition qui a un caractère interprétatif, consacre en termes explicites la thèse que l'Administration des Finances avait constamment soutenue.

Un doute pourrait cependant subsister apparemment sur ce point. En effet, en ce qui concerne les droits de mutation, le deuxième alinéa de l'article 6 dispose que la double faculté de différer le paiement des droits ou d'en demander l'imputation « n'appartient qu'à « l'acquéreur ou au nouveau possesseur et dans la « mesure des droits qui lui incombent personnellement « et définitivement. »

Mais, il ne faut pas croire que l'expression « ac-

quéreur ou nouveau possesseur » ainsi employée, constitue une contradiction avec le précédent texte qui exclut formellement du droit d'imputation « les acquéreurs d'indemnités ». Il s'agit en l'occurrence, d'un terme pris dans le sens général, ainsi qu'il a été précisé au cours des travaux préparatoires de la loi (1). Ces mots sont employés simplement dans le sens d'héritiers, légataires ou donataires, soit, entre vifs, soit par décès. Par conséquent les acquéreurs à titre onéreux sont donc bien exclus du privilège de l'imputation.

En outre, il résulte des termes mêmes de la loi du 18 Juillet 1923 que l'imputation, ne peut être revendiquée que par l'acquéreur seul; autrement dit, si, par exemple, plusieurs héritiers se trouvent en présence et, malgré la solidarité qui les unit pour le payement des droits seuls les héritiers qui sont créanciers de dommages de guerre, peuvent demander l'imputation de la part qui leur incombe en définitive dans les droits exigibles et ceux qui n'ont pas droit à indemnité, doivent acquitter les droits à leur charge en espèces et dans les délais légaux. (2)

La possibilité du droit à imputation ayant été examinée surtout au point de vue individuel, on peut

(1) Rapport de M. Eymond, député. Annexe 4.840 au P. V. 2^e séance du 8 juillet 1923, p. 206 et 207.

(2) Nota. — L'enregistrement des déclarations de successions souscrites par les héritiers solidaires est différé jusqu'au moment où la partie des droits soumis à l'imputation a fait l'objet d'un règlement définitif et les droits immédiatement versés sont considérés comme acomptes et portés à un compte d'attente.

se demander alors dans quelle mesure les personnes associées ou morales qui s'opposent en quelque sorte aux personnes physiques, peuvent se prévaloir de l'article 46.

Notons tout d'abord que l'article 6, paragraphe 3 de la loi du 18 Juillet 1923 a étendu le bénéfice de l'article 46 aux « sociétés créées en vertu des dispositions de l'article 5, paragraphe 13 de la loi du 17 Avril 1919 », c'est-à-dire à celles destinées à mettre en commun les droits à indemnités ou à recevoir l'apport de ces droits en vue de la reconstruction d'immeubles ou de la reconstitution d'exploitations. Il va sans dire que cette dernière disposition s'applique exclusivement aux sommes dues par les sociétés, par exemple, à celles relatives aux contributions directes inscrites à leur nom dans les rôles. Il est à peine besoin d'ajouter que, du moment où ils ont apporté ou mis en commun leurs indemnités, les sinistrés ne peuvent plus réclamer l'imputation des sommes qu'ils doivent, à titre personnel, sur les indemnités ainsi concédées. (1)

Quant aux autres sociétés en général qui ont été constituées avant la guerre, elles ont également le droit de bénéficier de l'article 46 si elles sont attributaires de créances de dommages de guerre et s'il s'agit de dettes qui leur incombent directement et qui sont susceptibles d'imputation.

Toutefois, il est intéressant d'étudier spécialement la situation qui a été faite aux sociétés constituées avec des capitaux étrangers, contre lesquelles M. Inghels a

(1) Circ. C. P., du 24 août 1923, n° 2.461, p. 6.

eu l'occasion de prononcer à la tribunal de la Chambre un véritable réquisitoire. (1)

Le droit à indemnité est formellement refusé aux sociétés étrangères par l'article 3 de la loi du 17 Avril 1919. Le paragraphe 2 en particulier dispose que « les « sociétés dont une partie du capital social était dé- « tenu par les nationaux des puissances ennemies à « la date du 2 Août 1914 devront rembourser à l'Etat, « par des retenues sur les dividendes distribués aux « porteurs ressortissants des puissances ennemies ou « par toutes autres retenues à faire supporter par les « porteurs, la part d'indemnité dont le capital par eux « détenu aurait bénéficié. »

Or, jusqu'au mois de novembre 1921, le principe admis était que les sociétés constituées avec des capitaux étrangers étaient considérées comme françaises, lorsqu'elles avaient leur siège social en France et qu'elles étaient constituées suivant les lois françaises.

De sorte qu'il suffisait à une société sinistrée, fondée par des étrangers, avec des capitaux étrangers, d'avoir un statut conforme aux lois françaises et d'être située en France pour prétendre à réparation.

Cette jurisprudence marquait un retour à la vieille théorie civiliste d'avant-guerre qui avait toujours eu pour inconvénient de couvrir de la protection diplomatique des intérêts qui ne sont pas des intérêts français. En l'espèce, elle aboutissait à un non-sens absolument choquant, car il est bien certain que le législateur n'avait jamais eu un seul instant l'intention de

(1) Voir *J. O. Débats* Chambre du 4 avril 1924, p. 1.752.

réparer les dommages infligés à des biens étrangers, et, à plus forte raison, à des belligérants.

Dès le début de la guerre, on s'était vite aperçu de ce que cette solution, issue de notre droit interne, avait de monstrueux, car elle aboutissait à faire échapper au séquestre les biens de sociétés qui, sous une apparence française, étaient de véritables sociétés de nationalité ennemie.

C'est alors que l'on fit table rase de cette formule civiliste désuète et qu'à ce critérium de nationalité, on substitua celui basé sur l'origine des intérêts économiques.

Partant de cette nouvelle doctrine, le Gouvernement français n'hésita pas à mettre sous séquestre des sociétés qui avaient leur siège social en France, parce qu'elles couvraient des intérêts ennemis ; réciproquement d'ailleurs, l'Allemagne appliqua des mesures de guerre à des sociétés formées suivant le droit privé allemand, mais qui, au point de vue des intérêts, étaient françaises.

Après la guerre, cette nouvelle doctrine continua à triompher lors de l'application de l'article 297 du Traité de Versailles aux termes duquel devaient être rétablis dans la plénitude de leurs droits « les ressortissants « alliés ou associés y compris les sociétés ou associations dans lesquelles ils étaient intéressés sur le « territoire allemand, tels qu'ils existaient au 1^{er} Août « 1914. »

La règle de droit qui s'établit à cet égard fut fixée

par la décision du Tribunal arbitral mixte (1) concernant l'affaire Frédéric-Henri.

La Société Frédéric-Henri avait été fondée avant la guerre en Allemagne suivant le statut allemand, par des Français avec des capitaux français; au cours des hostilités cette société, dénoncée comme étant d'origine française, fut rayée du registre de commerce et vit ses biens confisqués. Après la guerre, se basant sur l'article 297 du Traité de Paix qui accordait aux sociétés alliées situées en Allemagne le droit à réparation pour les dommages subis par mesures de rétorsion, la Société Frédéric-Henri intenta une action devant le Tribunal arbitral mixte pour rentrer en possession des biens confisqués, et, non seulement satisfaction lui fut donnée, mais elle obtint en outre sa réinscription sur les registres de commerce dont elle avait été rayée. (2)

S'inspirant de ces précédents qui établissaient un droit nouveau, l'Administration fit une tentative en vue de restreindre l'abus qui résultait de la solution se basant sur le droit civil et elle décida que les sociétés sinistrées, comprenant une majorité de capitaux étrangers, ne pourraient faire valoir leur droit à indemnité qu'autant qu'elles produiraient un jugement leur reconnaissant la nationalité française.

C'est alors que la Société Jonathan Holden, société anonyme fondée par des Anglais avec des capitaux anglais, sous le statut français, et possédant des usines

(1) Créé par l'article 304 du Traité de Versailles.

(2) Voir Cours de Doctorat de droit international public de M. J. de la Pradelle (année 1921-22).

en France, saisit le Tribunal civil de Reims qui la reconnût comme société française. Par un jugement en date du 19 Mai 1922, ce tribunal admit qu'une société est française si elle satisfait aux conditions suivantes:

1° Quand elle est constituée conformément aux lois françaises ;

2° Quand elle a son siège social en France ;

3° Quand son principal établissement industriel ou commercial est situé en France.

Ce jugement était la négation de la nouvelle thèse soutenue par l'Administration et il consacrait le retour à la doctrine civiliste étroite et inique en l'espèce. Quoiqu'il en soit, ce jugement passé à l'état de chose jugée, fit dès lors jurisprudence et des instructions furent données en conséquence par le Ministère des Régions libérées.

Dès lors, les sociétés anonymes sont aptes à bénéficier « de plano », de la loi du 17 Avril 1919 quand elles justifient remplir les trois conditions précitées. En cas de doute seulement, une décision judiciaire doit intervenir, ainsi que pour les sociétés dont une partie du capital social est détenu par des nationaux de puissances étrangères.

C'est dans ces conditions qu'actuellement, par suite d'une jurisprudence regrettable, des sociétés d'apparence française, mais en réalité étrangères, voire allemandes, sont en droit de revendiquer le bénéfice de la loi du 17 avril 1919 et que, par suite, ces sociétés sont admises à profiter de la disposition dont fait l'objet l'article 46 paragraphe 9 de ladite loi.

Par ailleurs, la question s'est posée de savoir si des ressortissants alliés qui, en vertu de la législation en vigueur dans leur pays d'origine, sont créanciers au titre des dommages de guerre, pouvaient demander à bénéficier de l'imputation pour les sommes dont ils sont débiteurs à l'égard de l'Etat français, en particulier en matière de contribution.

La condition primordiale et absolue pour qu'il y ait possibilité d'imputation sur indemnité de dommages de guerre, réside essentiellement dans l'existence d'un droit à indemnité, tel que celui-ci résulte de la loi du 17 Avril 1919.

Or, dans le cas particulier spécifié plus haut, le créancier tient son droit à indemnité d'une loi étrangère et non de la loi du 17 Avril 1919. Il ne peut donc demander l'application de l'article 46 de cette dernière loi, à moins qu'il n'existe dans notre législation une disposition spéciale qui permette une dérogation à cet endroit.

Cette possibilité est précisément fournie par l'article 3 de la même loi. Le paragraphe 4 dudit article dispose que les étrangers en France peuvent bénéficier du droit à réparation « dans les conditions déterminées « par les traités à conclure entre la France et la nation « à laquelle ressortissent... ces étrangers ».

En vertu de cette disposition, le Gouvernement français a la faculté d'accorder aux étrangers le bénéfice total ou partiel de la loi du 17 Avril 1919. Il va de soi que de tels avantages ne sont octroyés qu'autant qu'ils ont comme contre-partie des avantages compensatoires ou réciproques au profit de nos nationaux. Un accord

diplomatique est déjà intervenu dans ce sens entre la France et la Belgique. (1)

Par suite, les ressortissants belges sont susceptibles de demander l'application de l'article 46. Mais il faut également ajouter qu'ils sont les seuls, jusqu'alors, à bénéficier de cette disposition et qu'aucune autre convention analogue n'a encore été conclue avec d'autres Etats.

Quant aux Alsaciens-Lorrains, un esprit de logique et de concorde voulait qu'ils soient traités en toute chose comme les citoyens français et, c'est afin de réaliser cette unité de régime, que le décret du 12 Juin 1920 a étendu aux sinistrés originaires d'Alsace-Lorraine le bénéfice de l'article 46.

(1) Convention du 9 octobre 1919 (*J. O.* du 25 novembre 1919).

VII

Demandes d'imputation (1)

§ 1. — Procédure employée.

Les sinistrés qui veulent s'acquitter de leurs dettes vis-à-vis de l'Etat par voie d'imputation sur leurs indemnités de dommages de guerre, dans les conditions prévues par l'article 46 de la loi du 17 Avril 1919, doivent en faire la déclaration au comptable chargé d'effectuer le recouvrement de la créance.

Cette déclaration doit contenir les indications nécessaires, afin de permettre l'instruction de la demande

(1) C. C. du 7 avril 1920, n° 2.282, § 8 et C. C. du 24 août 1923, n° 2.461, § 6.

Instruc. interministér. du 23 août 1923.

Circul. des R. L. aux Préfets, du 26 avril 1920, n° 231 (B. R. L. du 18 mai 1920, p. 164).

Circul. des R. L. aux Préfets, du 18 juillet 1921, n° 1.023 (B. R. L. du 6 août 1921, p. 279).

Circul. des R. L. aux Préfets, du 18 juin 1922, n° 1.726 (B. R. L. du 24 juin 1922, p. 204).

Circul. des R. L. aux Préfets, du 22 janvier 1923, n° 105 (B. R. L. du 28 janvier 1923, p. 45).

d'imputation. Il importe également que, sous peine de voir sa demande annulée et d'être l'objet de poursuites, le requérant certifie que le montant de la somme dont il demande l'imputation ne dépasse pas celui de ses dommages.

Le comptable intéressé, saisi d'une demande régulière annote son rôle ou son sommier des droits et produits constatés et il doit surseoir à toute poursuite pour le recouvrement de la créance. Toutefois, rien ne s'oppose à ce que le comptable prenne toute mesure conservatoire qu'il jugerait utile, au cas où il estimerait le gage du Trésor menacé.

La demande ainsi formulée est adressée par le comptable à son chef de service, qui la transmet directement au Préfet si les dommages de guerre ouvrant droit à indemnité ont été subis dans le département; sinon, le dossier est transmis au collègue du département du lieu des dommages et celui-ci à son tour, le remet à la Préfecture de ce département.

Dans chacune des Préfectures des départements libérés fonctionne un service spécial d'imputation chargé de l'instruction des demandes. Ce service doit s'assurer en particulier que le chiffre des dommages mentionné dans chaque demande d'imputation est bien conforme au chiffre déclaré par le sinistré devant la Commission cantonale.

Dans le cas contraire, si la demande d'imputation est justifiée, deux hypothèses sont encore possible, suivant que l'indemnité de dommages de guerre a été ou non déterminée.

Si l'indemnité n'a pas encore été déterminée, le Préfet délivre sur les crédits du budget spécial des

Régions libérées qui lui ont été délégués, un mandat au profit du comptable chargé du recouvrement de la créance. Ce mandat est transmis à cet agent, après avoir été visé au préalable,, d'abord par le service du contrôle financier, et ensuite, par le Trésorier payeur général qui y appose, ainsi qu'il est de règle, la mention « Vu bon à payer ».

Dans le cas où la Commission cantonale a déjà statué sur la demande en indemnité de l'attributaire, autrement dit, si cette indemnité est déterminée, le Préfet, au lieu de délivrer un mandat, adresse au Crédit National une réquisition de paiement et cet établissement financier délivre un ordre de paiement au nom du comptable intéressé. Cette pièce est établie sous forme de chèque qui est encaissé à la Trésorerie Générale et porté au débit du compte du Crédit National.

Cette dernière procédure a été étendue par la circulaire des Régions libérées du 22 Janvier 1923 pour les cas où le certificat de créance a déjà été remis à l'attributaire.

Ainsi que nous allons, en effet, le voir plus loin, l'imputation n'a pas toujours été admise sur les titres de dommages de guerre.

Cette remarque nous amène à examiner dans quelle mesure, par rapport à la qualité et à la quotité de l'indemnité, les demandes d'imputation sont susceptibles d'être acceptées.

§ 2. — Recevabilité de la demande.

D'abord, jusqu'à quel moment, la demande d'imputation est-elle recevable ?

Si l'on s'en tient à la lettre même de la loi, la réponse se trouve contenue d'une manière implicite dans le paragraphe 9 de l'article 46 terminé par cette phrase : « La somme ainsi due ne sera pas exigible avant que le montant de l'indemnité n'ait été déterminée ».

Au début, l'Administration toujours sévère dans l'interprétation de la loi, en tirait la conclusion suivante d'une rigoureuse logique : la somme devient exigible à partir du moment où l'indemnité a été déterminée, autrement dit, la demande d'imputation est recevable seulement jusqu'au moment où la Commission cantonale a fixé définitivement le montant de l'indemnité.

C'est dans ce sens, du reste, que la circulaire des Régions libérées du 26 Avril 1920 fixait les conditions de l'imputation; elle précisait, notamment, que les demandes d'imputation ne doivent être agréées que jusqu'à l'expiration du délai de deux mois fixé par l'article 43, paragraphe 3 de la loi, délai qui a pour point de départ la date de la demande formée par le sinistré en vue de l'échange de l'extrait de décision contre le certificat de créance.

Cette interprétation donnée au texte était véritablement draconienne; elle abusait vraisemblablement d'un défaut de rédaction de la loi et il est peu certain que,

si la question avait été portée devant les Tribunaux, le succès de cette thèse restrictive eût été assuré.

Il n'existait aucune raison en effet pour refuser l'imputation à partir de la fixation de l'indemnité. D'abord, les certificats de créance sont habituellement délivrés avec de longs retards; de plus la remise des titres n'implique nullement le paiement immédiat en espèces, ni par suite, la possibilité pour le débiteur de se libérer, puisque ces titres sont soumis à des modalités de paiement prévues par la loi. (1)

L'Administration se sentant assez faible sur ce point et craignant de voir la question évoquée devant le Parlement, préféra modifier sa manière de voir à ce sujet et elle consentit dans la suite à accorder l'imputation, même quand l'attribution était déjà en possession de ses titres de créance.

Tableau synoptique des titres de créa

I. — Titres donnant lieu à emploi

1° Catégorie MR. — Biens meubles

Série **A.** — Perte subies (valeur 1914). — Meubles en général (titres portant intérêt). (Art. 43).

Série **B.** — Perte subie (valeur 1914). — Meubles somptuaires (titres ne portant pas intérêt) (Art. 4. § 1. Art. 43, § 2. Art. 47, § 1).

Série **E 3.** — Frais supplémentaires. — Meubles (ne porte pas intérêt). (Art. 43, § 3).

Série **E h.** — Frais supplémentaires. — Reprise d'exploitation (ne porte pas intérêt).

2° Catégorie IR. — Immeubles.

Série **C.** — Perte subie (valeur 1914). — Immeubles en général ,portant intérêt). (Art. 43 § 1 et 47).

Série **D.** — Perte subie (valeur 1914). — Maisons de plaisance (ne portant pas intérêt). (Art. 43, § 1 et 47).

Série **F.** — Frais supplémentaires. — (Ne porte pas intérêt). (Art. 43, § 2).

Série **G.** — Vétusté. — Somme allouée en toute propriété jusqu'au maximum de 10.000 francs (ne porte pas intérêt). (Art. 5, § 5).

Série **M.** — Titre ayant pour but de constater que l'attributaire ayant justifié de l'emploi total des 10.00' fr. résultant de la vétusté (série G) a droit en outre aux avances portant intérêt à 3 pour cent remboursables par lui à l'Etat en 25 années (art. 5, § 5).

indemnités de dommages de guerre

II. — Titres ne donnant pas lieu à emploi (non emploi)

1° Catégorie. — Biens meubles

Série H. — Prélèvements en espèces, amendes et contributions de guerre imposés par l'ennemi (art. 43, § 5). — Sommes versées immédiatement en espèces sur présentation du titre au Trésorier Général.

Série K. — Perte subie pour biens, meubles en général. — Productif d'intérêts à 5 0/0 payables trimestriellement avec capital remboursable en 10 termes égaux, le premier étant exigible 3 mois après la délivrance du titre et les suivants de 12 en 12 mois (1). (Art. 45, § 2).

Série L. — Perte subie pour biens meubles n'ayant pas une utilité industrielle, commerciale, agricole, professionnelle ou domestique (art. 13, § 2). Payable en 10 annuités. Ne porte pas intérêt (Art. 45, § 1).

2° Catégorie. — Immeubles.

Série I. — Perte subie pour immeubles en général. Titre productif d'intérêts à 5 0/0 payables trimestriellement, inaliénable pendant 5 ans, remboursable ensuite en 10 annuités.

Série J. — Perte subie pour immeubles somptuaires. Titre identique au précédent, mais ne porte pas intérêt.

(1) La conversion de ces titres en titres de rente inaliénables pendant 5 ans est actuellement facultative, mais un projet de loi a été déposé tendant à rendre cette conversion obligatoire.

Mais encore, l'imputation sur certificats et titres de créance ne fut-elle pas admise, « de plano », sans tergiversations; c'est seulement sous la pression d'interventions parlementaires que l'imputation finit par être acceptée sur tous les titres d'indemnités sans exception.

Les certificats de créances de dommages de guerre se divisent en deux catégories : d'une part, ceux donnant lieu à remploi et payables par avances ou acomptes au fur et à mesure de l'accomplissement de certaines formalités prévues par la loi. A ces titres, représentant une dette exigible, s'opposent, d'autre part, les titres de non remploi payables par annuités. Pour ces derniers, la dette qu'ils représentent n'est donc pas exigible immédiatement.

La question d'exigibilité devint le critérium de l'Administration. Celle-ci fidèle, trop scrupuleusement peut-être, au principe de droit civil qui veut que seules des obligations réciproques également liquides et exigibles peuvent entrer en compensation, refusa d'abord d'une manière catégorique, l'imputation sur les titres de non remploi. (1)

En fait, cette décision était bien peu équitable. Elle lésait les sinistrés qui avaient accepté volontairement et sans arrière-pensée ces catégories de titres et qui, « à priori », n'avaient été nullement exclus du bénéfice de l'article 46.

En outre, le refus ainsi posé constituait une mesure inopérante et vexatoire, car les titulaires de titres

(1) Réponse à question écrite (J. O. Débats Chambre du 14 janvier 1923).

non remploi avaient toujours la possibilité, pendant un certain délai tout au moins, de tourner ce refus en échangeant ces titres contre des titres de non-réinvestissement qui leur permettaient d'obtenir, immédiatement et sans aucune difficulté, l'imputation de leurs impôts sur le montant global du titre.

Aussi, après entente avec le département des Régions libérées, le Ministère des Finances décida-t-il finalement, que les demandes d'imputation seraient dorénavant recevables sur les titres de toute nature que ce soit.

Cette décision ne fut prise d'ailleurs qu'en conformité avec le dernier paragraphe de l'article 6 de la loi du 18 Juillet 1923, lequel dispose que le sinistré peut « obtenir par avance à valoir sur les premiers termes annuels, le paiement immédiat d'une somme égale à celle dont il a droit de demander l'imputation. »

La question de recevabilité de la demande d'imputation étant déterminée par rapport à la qualité de la créance de dommages de guerre, c'est-à-dire à son mode de représentation, il reste encore à l'examiner en se plaçant au point de vue de la quotité de la créance; autrement dit, il convient de rechercher quel est le « quantum » de la dette imputable par rapport au montant de l'indemnité réclamée ou déjà déterminée.

La circulaire des Régions libérées du 26 Avril 1920 prévoyait que, pendant toute la période comprise entre la date du dépôt de la demande d'indemnité jusqu'à celle de la fixation définitive de cette indemnité par la Commission cantonale ou par le Tribunal des

dommages de guerre compétent, les avances pour imputation ne pourraient porter que sur les trois quarts de la perte subie.

En fixant ainsi le maximum de la somme imputable, le montant de la perte subie étant représenté par le chiffre de l'indemnité réclamée par le sinistré lui-même, on voulait réserver une marge de garantie pour le cas où la commission d'évaluation opérerait un rabatement sur un chiffre exagéré.

Cette mesure, bien qu'inspirée par une prudence toute élémentaire, était cependant arbitraire et contraire aux dispositions du paragraphe 9 de l'article 46, lequel spécifiait que l'exigibilité de la créance de l'Etat est suspendue jusqu'à ce que le sinistré se trouve en possession de son titre de créance.

Pour pallier à cette entorse à la loi, il fut d'abord décidé (1) que dans le cas où les demandes d'imputation dépasseraient les trois quarts de la perte subie, ces demandes seraient conservées par la Préfecture du lieu du dommage qui aviserait le comptable chargé du recouvrement, de l'impossibilité momentanée d'y donner suite. Le comptable devait alors surseoir à tout acte de poursuite contre le débiteur et conserver, pour sa justification, l'avis de rejet provisoire qui lui était transmis.

Enfin, la circulaire du 18 juin 1922 de ce même département ministériel étendit la limite maximum dans laquelle pourrait dorénavant s'effectuer l'imputation, au montant total de la perte subie, tel qu'il résultait de la déclaration du sinistré.

(1) Circul. C. P. du 8 novembre 1921, n° 2.361, § 10.

La même circulaire envisageait également le cas où le sinistré peut justifier d'un emploi ou d'une reconstitution mobilière déjà effectuée à l'aide de ses propres deniers. L'imputation pouvait alors être admise, non seulement sur le montant de la perte subie, mais sur celui des frais supplémentaires jusqu'à concurrence de la somme correspondant aux justifications fournies.

Cette dernière disposition nous conduit naturellement à penser qu'il existe une corrélation entre la question d'imputation et celle des justifications à produire, en ce qui concerne la condition du emploi édicté par la loi et elle nous amène à poser le problème suivant : le fait pour un sinistré de guerre de demander l'imputation à valoir sur le montant de son indemnité d'une somme dont il se trouve personnellement débiteur envers l'Etat, entraîne-t-il pour ce sinistré renonciation au emploi pour une somme égale, ou bien la somme imputée doit-elle être considérée comme une simple avance sur l'indemnité totale pour perte subie et frais supplémentaires, auquel cas le sinistré est tenu d'apporter ultérieurement des justifications de emploi pour une somme équivalente ?

Après entente entre les Ministres des Finances et des Régions Libérées, c'est le deuxième point de vue qui a prévalu. S'appuyant sur l'article 53 de la loi du 17 avril 1919, qui prévoit la déchéance « à tout moment en totalité ou en partie du droit à indemnité pour l'attributaire qui aura fait de l'indemnité un usage contraire aux conditions de emploi auxquelles elle est

subordonnée », il a été décidé que l'imputation ne constitue pas un emploi (1).

En somme, l'imputation prévue par l'article 46 se présente dans les faits comme un simple procédé de paiement des indemnités dues par l'Etat et c'est en l'envisageant comme tel qu'il convient d'en analyser les conséquences.

Par suite, d'une part, l'imputation dont il s'agit ne peut avoir lieu que sur le montant de la perte subie tant que le sinistré n'a pas effectué des travaux ou des acquisitions de emploi au moins à concurrence de ce montant et, d'autre part, les sommes ainsi utilisées à payer par compensation d'une dette envers l'Etat ne peuvent entrer par elles-mêmes en ligne de compte comme une justification en vue d'obtenir le paiement sous forme d'avances ou d'acomptes du reliquat de l'indemnité.

Il s'ensuit que le sinistré qui demande le bénéfice de ces modes de paiement pratiqués en cas de emploi ou de reconstitution doit donc, au préalable, justifier qu'il a remployé en travaux ou en achats, dans les conditions prévues par la loi, une somme égale à celle dont il a obtenu l'imputation sur ses indemnités de dommages de guerre.

Pour préciser notre exposé par des chiffres, nous reprendrons le même exemple que celui cité à la fin du chapitre IV : soit donc un immeuble détruit représentant 60.000 francs de perte subie et 290.000 francs en frais supplémentaires. Le sinistré a la faculté de

(1) Circ. R. L., du 30 novembre 1920 (*J. O.* du 4 décembre 1920, p. 19.744).

demander initialement l'imputation, sur la perte subie, de sommes dues à l'Etat jusqu'à concurrence de 60.000 francs. Mais, pour être admis ensuite à toucher des avances ou acomptes sur frais supplémentaires, il devra d'abord justifier du remploi d'une somme équivalente et, s'il a déjà apporté pour 100.000 francs de justification, il aura la faculté de demander l'imputation pour une somme égale, mais, en définitive, il devra justifier d'un remploi total de 350.000 francs.

Bien entendu, il en va différemment si la dette provient de faits tendant à la reconstruction, tels que location de machines ou de chevaux pour la remise en état de culture des terres, des salaires des prisonniers de guerre, etc..., car dans cette hypothèse la dépense compte comme dépense de reconstitution (1).

Une telle interprétation peut paraître rigoureuse, mais elle ne peut cependant encourir le reproche de s'écarter ni de la lettre des textes, ni de l'esprit même du législateur.

Elle a de plus, pour conséquence, de modérer considérablement l'afflux des demandes qui se seraient certainement produites plus nombreuses encore, car beaucoup de sinistrés n'auraient pas manqué de manifester leur intention de faire remploi des indemnités, à seule fin de pouvoir se faire attribuer des frais supplémentaires dont le montant aurait été uniquement destiné à l'acquittement de dettes envers l'Etat.

(1) Lettre de la Comp. Publique du 6 août 1920, n° 12.237.

§ 3. — Effets juridiques de la demande.

Toute demande d'imputation constitue un acte extrajudiciaire et comme tel, elle se manifeste par des conséquences juridiques dont l'effet est à la fois suspensif et interruptif.

Outre le principe de l'imputation consacré par l'article 46 de la loi du 17 avril 1919, le paragraphe 9 dudit article stipule que la somme dont le sinistré a demandé l'imputation à valoir sur le montant de son indemnité « ne sera pas exigible avant que ce montant ait été déterminé ».

Si l'on s'en était tenu à l'application littérale de cette disposition, il aurait suffi à un attributaire d'une indemnité de dommages de guerre, débiteur de l'Etat, de déposer une demande d'imputation pour suspendre, « ipso facto », le recouvrement de la créance.

Une telle interprétation du texte eût abouti à permettre à un débiteur de se soustraire au paiement de dettes, parfois bien supérieures au montant de sa réclamation d'indemnité, ce qui n'était certainement pas dans l'intention du législateur.

Aussi, l'Administration avait-elle toujours estimé que la suspension d'exigibilité prévue par la loi ne constituait qu'une mesure accessoire pour surseoir aux poursuites et qu'elle était destinée simplement à sauvegarder les droits du sinistré.

Par suite, l'effet suspensif de la demande d'imputa-

tion devait s'appliquer uniquement à la portion de la créance susceptible d'imputation ; autrement dit, il était entendu que le demandeur ne pourrait être admis à faire suspendre l'exigibilité de ses dettes pour une somme supérieure au montant des dommages réclamés.

Cette interprétation a été confirmée par le deuxième paragraphe de l'article 6 de la loi du 18 juillet 1923, aux termes duquel « la suspension d'exigibilité n'est pas applicable aux sommes qui excèdent le montant total des déclarations de dommages produites par l'intéressé, déduction faite des avances déjà perçues. »

Sur ce point encore la thèse administrative a une fois de plus triomphé.

En outre, il importe de noter que pour bénéficier de l'effet suspensif qui caractérise la demande d'imputation, il faut que celle-ci soit faite par le sinistré justifiant de ses droits et qu'elle soit déposée avant que des poursuites soient engagées contre lui (1).

(1) Jugement du Tribunal Civil de Saint-Pol, du 16 juin 1921 :

« Attendu que sans s'arrêter à ce qu'a de tardif une semblable demande formulée après commandement et saisie, il convient d'observer que si la loi a justement édicté dans l'intérêt des sinistrés qu'aucune poursuite ne serait intentée lorsque le débiteur de l'Etat pourrait justifier d'un motif de compensation tiré de l'application de la loi du 17 avril 1919, encore faut-il, pour que cette disposition de loi puisse être invoquée, que l'Etat se trouve en présence d'un sinistré qui justifie régulièrement de ses droits à la compensation. Le jugement a été confirmé par un arrêt de la Cour de Douai, du 6 février 1922.

« Attendu en fait, ainsi que l'ont décidé les premiers juges, que la demande d'imputation sur X... formée, par D... est tardive et ne s'est produite qu'après le commandement, que par suite, elle ne saurait être accueillie... »

Le dépôt par un débiteur d'une demande d'imputation a également pour effet, comme tous les actes de procédure, d'interrompre la prescription.

La loi du 3 frimaire an VII (art. 149 et 150) complétée et modifiée par la loi du 12 juillet 1922 a fixé des délais à l'expiration desquels les différentes natures de contributions, d'impôts ou de dettes de l'Etat deviennent prescrites.

Toutefois, cette prescription peut être interrompue, comme pour les autres espèces de créances, suivant les règles de droit commun, dont le résultat est d'annuler la prescription commencée, sauf à l'intéressé à faire courir les nouveaux délais si rien n'y met obstacle. Parmi ces causes interruptives, il convient de citer :

a) Les poursuites : la sommation avec frais, le commandement, la saisie-exécution et la saisie-brandon. Il en est de même de la saisie-arrêt lorsqu'elle est validée, cette mesure ne constituant en soi qu'un acte conservatoire ;

b) La citation en justice quand il n'existe pas un titre directement exécutoire ;

c) La reconnaissance de dette. C'est ainsi qu'une demande de délais de paiement interrompt la prescription et, d'une manière générale, toute procédure d'offres réelles entamée par le contribuable contre l'agent chargé du recouvrement constitue au premier chef une reconnaissance de dette (art. 2248 du C. C.).

Devait-on ranger les demandes d'imputation dans cette dernière catégorie de causes interruptives ? Il le semble, puisque la demande d'imputation constitue en fait une offre de paiement de forme particulière.

La question présentait d'autant plus d'intérêt que la fixation et la liquidation des indemnités de dommages de guerre, ainsi que le règlement des créances par voie d'imputation sur ces indemnités, tel que l'autorise l'article 46 de la loi du 17 avril 1919, exige, en général, d'assez longs délais et que ceux-ci, dans certains cas, peuvent excéder le cours des prescriptions de courte durée établies par la loi.

Le doute qui pouvait subsister à cet égard a été levé par l'article 9 de la loi du 18 juillet 1923, qui attribue expressément à la demande d'imputation un effet interruptif.

Par conséquent, les demandes d'imputation interrompent la prescription de la même manière que certains actes extrajudiciaires ou que la reconnaissance du débiteur.

A la différence de la suspension de la prescription, il y a interruption effective du cours de la prescription, de telle sorte que le temps déjà écoulé au moment du dépôt de la demande ne peut pas être compté comme utile à l'accomplissement de la prescription (1).

Ajoutons que le législateur s'est préoccupé d'accorder à cette disposition toute la précision voulue en lui assignant un nouveau point de départ. En effet, la deuxième partie de l'article 9 dispose que « la prescription a son effet suspensif qui caractérise la demande d'imputa-

(1) Rapport Aubry et Prau, § 215, p. 348 (Instr. Don Gle Enregistrement).

NOTA. — La loi n'ayant pas prévu la forme de la notification, on doit admettre qu'un acte extra-judiciaire (sommation avec frais ou commandement) comportant le rejet implicite de la demande est suffisant.

« tion ne commencera à courir que du jour de la notification faite par l'agent de recouvrement, du rejet ou du retrait, total ou partiel, de la demande d'imputation. »

Il y a rejet quand l'autorité compétente, en l'espèce le Préfet, refuse d'admettre la demande d'imputation, soit en totalité, soit en partie ; tandis que le retrait est l'acte par lequel le redevable renonce à sa demande.

Le texte n'avait pas à réglementer le cas où la demande d'imputation est recevable, parce que dans cette dernière alternative, le Trésor est assuré de recouvrer le montant de sa créance par le jeu même de la compensation. C'est pourquoi il n'est fait mention dans la loi que du rejet ou du retrait total ou partiel de la demande d'imputation.

Dans ces deux hypothèses, en effet, il est évident que la créance qui devient soustraite en totalité ou en partie, au bénéfice de l'imputation ne peut plus être payée qu'en espèces. Il importait, par conséquent, de les replacer sous l'empire du droit commun en ce qui touche l'action en recouvrement et la prescription de cette action.

Il convient de noter que cette nouvelle mesure édictée par l'article 9 de la loi du 18 juillet 1923 a un effet rétroactif. Cette rétroactivité résulte de l'exposé même des motifs qui accompagnait le texte du projet de loi lors de sa transmission au Sénat, où elle a fait l'objet du commentaire suivant : « Il est bien entendu que le « présent article, qui interprète ou précise le sens de « l'article 46 de la loi du 17 avril 1919 sera applicable à « toutes les demandes d'imputation déjà présentées et

« règlera, tant pour le passé que pour l'avenir, l'im-
« portante question qui en fait l'objet (1). »

Ainsi, la faculté d'imputation édictée par l'article 46 de la loi du 17 avril 1919 a été examinée à différents points de vue.

Après avoir indiqué quelles sont les créances susceptibles d'imputation, les personnes qui peuvent bénéficier de cet avantage, la manière dont les demandes reçoivent satisfaction, les conditions suivant lesquelles elles sont recevables et les effets juridiques qui en découlent, il ne nous resterait plus qu'à conclure s'il n'y avait encore à étudier une question toute spéciale, très importante quant à la répercussion qui en est résultée et qui est intimement liée au principe même de l'imputation : c'est la question des bons de cession.

(1) Documents Sénat, annexe n° 605, p. 21.

VIII

Bons de cession

§ 1. — Origine et objet.

Indépendamment des sommes qu'ils étaient susceptibles de devoir à l'Etat au titre des impositions ou à l'occasion de contrats de location ou de vente, etc..., les sinistrés pouvaient avoir à s'acquitter de la valeur de matériel acquis et provenant de la liquidation des stocks de guerre ou cédé par des organismes spécialement créés pour favoriser la reconstitution des régions dévastées.

Pendant la guerre, la défense nationale avait été poussée au plus haut degré et les organisateurs avaient dû l'envisager, aussi bien du point de vue économique et industriel, que du point de vue militaire ; aussi, avait-il fallu se procurer quantité de matériel ou d'approvisionnements nécessaires aux besoins de l'armée et du pays en général.

Le retour à l'état de paix rendait inutile tous ces objets les plus variés, acquis sous la nécessité d'une

véritable mobilisation économique, et il convenait de les liquider au mieux des intérêts du Trésor si durement mis à l'épreuve.

Pour procéder à une liquidation méthodique de tout ce matériel, la loi du 18 avril 1919 créa un Service de la Liquidation des Stocks fonctionnant sous le contrôle d'un comité de surveillance. Ce service était chargé de liquider l'ensemble du matériel laissé ou abandonné tant par les armées alliées que par l'armée française.

A ce matériel vint encore s'ajouter celui qui avait fait l'objet d'un contrat de cession passé entre le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique et le Gouvernement français le 1^{er} août 1919, ratifié par la loi du 31 octobre de la même année (1). Aux termes de cette convention, il était cédé une certaine quantité de biens en excédent qui avaient été importés, achetés ou construits en France depuis le 6 avril 1917 par le War Department. Ces biens étaient des plus divers et comprenaient aussi bien des immeubles (bâtiments, constructions, docks ou magasins, lignes téléphoniques ou télé-

(1) Conditions de cession. Annexe du Rapport n° 6.953 (Chambre), du 24 septembre 1919 :

En plus des autres engagements énumérés, la France consent à payer pour le matériel... la somme de 40 millions de dollars représentés par des obligations de la République française en date du 1^{er} août 1919 portant intérêts à compter du 1^{er} août 1920, au taux de 5 0/0 l'an. Intérêts payables en paiements semestriels et égaux, le 1^{er} février et le 1^{er} août de chaque année, lesdites obligations arrivant à amortissement 10 ans après la date d'émission, le capital et les intérêts payables en dollars aux Etats-Unis d'Amérique ou à ceux qu'ils désigneront à Washington, district de Colombie, en monnaies d'or ou au choix de l'Amérique payables en francs de la République française au taux d'achat fixé par câble par la Fédéral Bank de New-York, sur le marché de New-York, à midi de chaque échéance.

graphiques, lignes de chemin de fer et autres installations de tout genre ou de toute nature), que des biens meubles consistant en matériel, équipements et approvisionnements. Ces derniers n'étaient pas des moins variés, pour ne citer que les chevaux avec tous les harnachements, les véhicules hippomobiles et automobiles, le matériel médical et hospitalier ou chirurgical, etc., etc...

Enfin, le matériel cédé par l'Angleterre, devait être liquidé dans des conditions analogues, en vertu de l'article 69 de la loi des finances du 31 juillet 1920, qui prévoyait l'ouverture d'un compte spécial intitulé « Liquidation des installations et des stocks de matériel de chemin de fer et de transport cédés au Gouvernement français par le Gouvernement britannique ».

La liquidation de ces « impedimenta » fut confiée au service de la Liquidation des Stocks rattaché successivement au Ministère des Finances et à celui du Commerce.

Toutefois, il faut ajouter que, par application de l'article 125 de la loi de finances du 31 décembre 1921, les stocks de guerre français, qui n'avaient pas encore été mis à la disposition de ce service avant le 1^{er} Janvier 1922 devaient être remis directement au Domaine par les différents ministères intéressés (1).

Le produit de la vente de l'ensemble de ce matériel était versé à la caisse des Trésoriers Payeurs Généraux, quand il avait pour origine des ventes de gré à gré ou des cessions directes et à celle des Receveurs

(1) L. C. Don G¹⁰ Enregistr. du 7 janvier 1922, n° 1.710 O. G.

des Domaines, quand il s'agissait de ventes aux enchères. Quant à l'affectation de la recette, elle devait être imputée différemment suivant l'origine du matériel cédé : le montant de la vente du matériel français était porté en recette aux produits budgétaires, tandis que celui du matériel américain ou anglais était affecté à des comptes spéciaux.

La cession des stocks de guerre répartis dans des camps situés sur tous les points de la France était ouverte à n'importe quel acheteur, sans condition, et le droit de préemption sur de matériel était uniquement réservé aux services publics.

Toutefois, une facilité de paiement était accordée aux sinistrés pour les achats effectués par eux au service de la Liquidation des Stocks. Cette facilité était constituée par la possibilité de paiement à l'aide de bons de cession (1), dont le système repose sur le principe de l'imputation reconnu par l'article 46, paragraphe 9.

Ce mode de libération était permis également pour le paiement des cessions effectuées par d'autres services nés de la guerre et spécialement créés pour faciliter le relèvement rapide des régions dévastées.

Nous avons vu précédemment qu'un organisme dénommé « Service de la Motoculture », et appelé plus tard « Office de la Reconstitution Agricole (O. R. A.) », avait été instauré pour faciliter la reprise des travaux agricoles.

Si la restauration des régions agricoles dévastées

(1) Circ. Mre des Finances du 16 octobre 1919, n° 1.241.

était nécessaire, celle des régions industrielles s'imposait d'une manière non moins impérieuse. C'étaient précisément les départements les plus riches et les plus industriels qui avaient été le plus longtemps soumis à l'occupation ennemie.

Le pillage et la destruction systématiques pratiqués par l'adversaire n'avaient d'autre but que de ruiner pour de nombreuses années notre vie économique, afin de permettre à nos ennemis, même s'ils devaient être vaincus militairement, de prendre leur revanche sur le terrain économique.

Il fallait donc permettre aux industriels textiles (peignages, filatures, tissages, teintureries, etc...), aux mines, aux usines métallurgiques, aux industries agricoles (sucreries, raffineries, distilleries, brasseries, etc...), et autres exploitations industrielles de se reconstituer, afin de repartir avec un essor nouveau.

C'est dans ce but que la loi du 6 Août 1917 organisa un service connu sous le nom d' « Office de la reconstitution industrielle (O. R. I.) ». Cet office avait pour objet « de préparer la constitution d'un stock d'outillage destiné à être mis à la disposition des industries susceptibles d'être remises en activité dans un délai relativement court, ainsi que des approvisionnements de matières premières, d'articles ou produits d'entretien suffisants pour faire face à leurs premiers besoins, calculés sur une alimentation de trois mois de marche normale. » (1)

Un crédit de 25 millions était prévu pour constituer ces stocks destinés à alimenter en matériel et en ma-

(1) Projet de loi du 27 mars 1917, n° 3.182.

tières indispensables les industries renaissantes ou pour assurer un fonds de roulement aux intermédiaires mandataires accrédités chargés d'effectuer directement des cessions aux sinistrés.

L'O. R. I. devait, en outre, servir d'intermédiaire pour la rétrocession aux industriels, des marchandises et du matériel provenant des livraisons effectuées par l'Allemagne en exécution du Traité de Paix.

Le règlement à l'aide de bons de cession fut étendu à tous ces genres de cession. Il fut même autorisé dans la suite pour le payement des cessions de véhicules automobiles qui se trouvaient en supplément des besoins du service (1), puis aux stocks du ravitaillement, à l'exception des stocks de céréales, et seulement pour les bons délivrés postérieurement au 1^{er} février 1923 (2).

L'application en fut même étendue au matériel restitué par l'ennemi et non identifié (3) ; mais cette mesure n'eut pas le temps de jouer, un accord entre la France et la Belgique étant intervenu peu après (4).

(1) Circ. des R. L. du 11 août 1921, n° 1.068 (B. R. L. du 17 septembre, 1921, p. 333).

(2) Circ. des R. L. du 27 février 1922, n° 212 (B. R. L. du 25 mars 1922, p. 3).

(3) Circ. des R. L. du 21 juillet 1922, n° 1.129 (B. R. L. du 29 juillet 1922, p. 337).

(4) Circ. des R. L. du 19 août 1922, n° 1.137 (B. R. L. du 26 août 1922, p. 278).

**§ 2. — Délivrance, mode d'emploi et régularisation.
et régularisation.**

Les règles qui ont présidé à la délivrance des bons de cession et à leur emploi furent fixées par différentes circulaires du Ministère des Régions Libérées. Ces circulaires forment un ensemble complexe et parfois contradictoire, mais, dans l'ensemble, elles se complètent et elles ont surtout pour objet de préciser certains points laissés pendant un certain temps à la fantaisie des services d'exécution.

Nous allons chercher, sans trop entrer dans le détail de la procédure qui fut adoptée, à en dégager les idées directrices.

Les bons de cession pouvaient être délivrés, sur leur demande, aux attributaires de dommages mobiliers ou immobiliers,, en excluant toutefois les dommages concernant les meubles ou immeubles de luxe (tableaux, maisons de plaisance, châteaux, etc...), qui ne pouvaient donner lieu à des attributions d'avances, puisqu'aux termes de l'article 44 (dernier paragraphe) de la loi du 17 avril 1919, ces avances étaient attribuées seulement « pour répondre aux besoins les plus urgents ».

Aucune condition de justification de remploi n'était exigée pour les bons imputables sur des indemnités dues pour dommages mobiliers et ces bons pouvaient être délivrés jusqu'à concurrence de la totalité des indemnités. Cependant, lorsqu'il s'agissait d'indemnités

mobilières, commerciales ou agricoles (art. 13, paragraphes 1^{er} à 4 de la loi du 17 avril 1919), les sinistrés devaient justifier d'une reprise d'exploitation.

La délivrance des bons de cession, imputables sur indemnités dues pour dommages immobiliers était soumise à des règles beaucoup plus rigoureuses. Ces bons ne pouvaient être accordés au sinistré que lorsque celui-ci avait justifié d'un commencement de emploi immobilier, conformément à la loi, où s'il fournissait la preuve qu'il se disposait à effectuer ce emploi.

Le sinistré devait, en outre, s'engager à utiliser pour ce emploi les matériaux ou les objets qui lui seraient ainsi cédés. Enfin, d'autres bons ne pouvaient lui être délivrés que s'il était constaté que l'engagement souscrit avait été rempli.

Quant au montant des bons délivrés avant tout commencement de emploi, il ne pouvait dépasser le double du montant de la perte subie, déduction faite des avances consenties. Mais, lorsque la Commission avait statué et que le sinistre avait justifié du emploi d'un montant égal à celui des bons déjà émis, il pouvait par tranches successives et après avoir justifié du emploi de la tranche précédente, obtenir des bons représentant chaque fois au maximum le quart de la valeur du solde disponible de son compte. Cette opération pouvait être répétée dans les mêmes conditions, jusqu'au moment où le solde disponible était devenu au plus égal à 50.000 francs. Le dernier bon à émettre pouvait alors être délivré pour la totalité de ce solde (1).

(1) Circ. des R. L., du 13 juin 1922, n° 1.124.

Si nous reprenons l'exemple du sinistré qui disposait d'une indemnité dont la perte subie s'élevait à 60.000 francs et d'une indemnité totale pour le emploi de 350.000 francs ; il pouvait lui être délivré tout d'abord pour 120.000 francs de bons de cession ; puis, après justification du emploi de cette somme, ce sinistré pouvait obtenir des bons s'élevant au quart du solde disponible, soit pour 57.500 francs, etc..., jusqu'au moment où le solde devenu inférieur à 50.000 francs pouvait faire l'objet de l'émission de bons pour la totalité de cette somme.

Les bons ainsi accordés pouvaient être délivrés, non seulement aux particuliers qui voulaient reconstruire, mais aussi aux sociétés d'habitation à bon marché et aux sociétés coopératives de construction dont la constitution est autorisée par l'art. 49 de la loi du 17 Avril 1919 (1).

L'usage des bons de cession fut même étendu aux sinistrés Alsaciens-Lorrains (2).

Quand un sinistré était susceptible d'avoir recours aux camps de liquidation des stocks ou aux stations-magasins du service de la Reconstitution Industrielle ou aux tiers mandataires de ce service, l'intéressé demandait à la Préfecture la délivrance d'un bon de cession. Ce bon indiquait la somme globale représentant la valeur des cessions en nature que l'intéressé entendait obtenir en une ou plusieurs fois.

A chaque opération de cession à laquelle se livrait le

(1) Circ. des R. L. du 22 avril 1921, n° 914 (B. R. L., 21 mai 1921, p. 174).

(2) Circ. des R. L., du 1^{er} décembre 1921, n° 1.110 (B. R. L. du 16 décembre 1921, p. 437).

sinistré, le comptable affecté au service cédant indiquait sur le bon le montant de la cession effectuée et transmettait un duplicata de la facture de cession au service départemental chargé de la régularisation (1).

Au début, le sinistré pouvait aussi employer son bon dans n'importe quel centre de cession et cette faculté ne manquait pas d'être dangereuse, parce qu'elle rendait le contrôle difficile et permettait la fraude.

Des conditions rigoureuses furent alors imposées aux sinistrés, afin d'éviter le trafic éhonté auquel se livraient, malgré toutes les mesures prises, des intermédiaires louches qui ne voyaient dans cette facilité accordée aux sinistrés qu'une opération commerciale lucrative.

A un moment donné même, la liquidation des stocks ayant été confiée à des intermédiaires, des employés chargés de la vente encaissaient le produit des cessions versé en numéraire par des acheteurs quelconques et en reversaient le montant au service de la Liquidation des Stocks à l'aide de bons de cession achetés à des prix très avantageux.

Toutes les dispositions qui furent prises ultérieurement et qui purent avoir parfois un caractère vexatoire, furent toujours adoptées cependant dans l'intérêt même des sinistrés, car elles étaient destinées à éviter que ceux-ci ne soient pas plus tard dans l'impossibilité de justifier du remploi.

Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que tout comme pour l'imputation d'autres créances de l'Etat,

(1) Circ. R. L. du 14 février 1921, n° 780 (B. R. L. du 5 mars 1921, p. 76).

le paiement à l'aide de bons de cession ne constituait nullement un remploi de l'indemnité de dommages de guerre, sauf quand il s'agissait de l'achat de matériel destiné directement à la reconstitution et que, par conséquent, le sinistré était toujours tenu de rapporter en définitive des justifications constatant le réinvestissement de la totalité de l'indemnité allouée.

Aussi, peu à peu, des mesures furent adoptées pour remédier à ces inconvénients. Il fut d'abord décidé que pour les cessions effectuées par le Service de la Liquidation des Stocks ou par une station-magasin ou un dépôt relevant du Ministère des Régions Libérées, le bon devrait être établi pour un secteur déterminé et être visé au préalable par le chef du secteur (1).

Pour éviter la cession de droits à indemnité en dehors des formalités prévues par la loi et qui eût rendu l'Etat complice d'un trafic préjudiciable aux intérêts des sinistrés, il fut décidé que les services cédants ne devraient dorénavant traiter qu'avec les sinistrés ou leurs fondés de pouvoirs. La livraison ne fut dès lors effectuée qu'après signature de la facture par l'intéressé ou son mandataire munis d'une procuration (2).

Plus tard, quand le sinistré ne pouvait procéder personnellement à l'enlèvement du matériel, on exigea même une demande écrite du titulaire du bon, établissant les raisons pour lesquelles il ne pouvait lui-même

(1) Circ. des R. L. du 17 avril 1921, n° 1.082 (B. R. L. du 17 septembre 1921, p. 334) ; Circ. des R. L. du 2 décembre 1921, n° 721.

(2) Circ. des R. L. du 18 septembre 1921, n° 1.098 (B. R. L. du 8 octobre 1921, p. 357).

(3) Circ. des R. L. du 7 novembre 1921, n° 86 (B. R. L. du 28 novembre 1921, p. 405).

prendre livraison des marchandises, ainsi que celles pour lesquelles il avait cru devoir faire choix du mandataire désigné. Une enquête devait être menée en outre pour contrôler cette déclaration et le gérant du centre de livraison ne devait pas hésiter à surseoir à l'autorisation d'enlèvement quand il avait des doutes à ce sujet.

On arriva finalement à exiger que les titulaires de bons de présentation eux-mêmes, à l'exclusion de toute autre personne, fût-elle dûment mandatée, au dépôt ou à la station-magasin où se trouvaient entreposées les marchandises dont ils avaient besoin, afin de donner personnellement décharge sur un registre « ad hoc » des livraisons qui leur étaient faites (1).

Pour éviter les vols et les contrefaçons, il importait également de resserrer le contrôle et la garantie d'authenticité des bons. Non seulement on exigea sur ceux-ci le visa du régisseur, accompagné d'un timbre sec indiquant le service d'émission, mais leur durée de validité fut ramenée à trois mois à dater du jour de leur émission (2), et des mesures furent édictées pour remédier à la perte ou au vol possibles (3).

Quant à la régularisation de ces bons, elle s'opérait d'une manière à peu près analogue à la procédure suivie pour les autres genres d'imputation.

Ainsi que nous l'avons déjà vu, chaque cession donnait lieu à l'envoi au service financier de la Préfecture

(1) Circ. des R. L. du 10 avril 1923, n° 1.162 (B. R. L. du 21 avril 1923, p. 125).

(2) Circ. du 13 juin 1922, n° 1.124.

(3) Circ. du 18 septembre 1921, n° 1.098 (B. R. L. du 8 octobre 1921, p. 358) ; Circ. du 21 octobre 1921, n° 1.108 (B. R. L. du 5 novembre 1921, p. 396).

qui avait émis le bon de cession, d'un duplicata de la facture de livraison, qui devait être mis à l'appui de la souche du bon.

Qu'il s'agit de livraisons effectuées par les Services de la Liquidation des Stocks français, américains ou britanniques ou de tout autre organisme, la Préfecture établissait une réquisition de paiement qui était adressée au Crédit National. Cet établissement délivrait alors un ordre de paiement sur la Caisse Centrale du Trésor public, au profit du régisseur central du service intéressé. Enfin, l'ordre de paiement était remis à la Caisse Centrale, qui en créditait du montant le compte ouvert dans ses écritures au nom du régisseur.

Il convient de remarquer que la création et l'emploi des bons de cession ne constituait nullement pour les sinistrés un droit, pas plus que pour l'Etat, une obligation, car ce dernier conservait de toute évidence, la faculté de subordonner la cession d'objets qui lui étaient demandés au versement préalable et effectif de la somme à laquelle ils étaient évalués.

Les conditions de plus en plus rigoureuses qui furent imposées aux porteurs de bons de cession ne portèrent, à aucun moment, une atteinte quelconque au droit d'imputation reconnu aux sinistrés par l'article 46.

Il se posait, en l'espèce une question d'opportunité et il s'agissait, avant tout, de concilier les intérêts des sinistrés avec ceux de l'Etat dont la situation de trésorerie rendait impérieuse la nécessité de poursuivre la rentrée de toutes les ressources réalisables.

Ainsi, le principe de l'imputation posé par l'article 46 trouva une application inattendue dans la création

des bons de cession qui furent si largement utilisés pour la liquidation des stocks.

Mais, cet emploi ne devenait-il pas contraire aux dispositions de l'article 6 de la loi du 18 juillet 1923, déjà précédemment cité et qui limitait l'application de l'article 46 à quelques catégories d'impôts nettement déterminées ?

Logiquement, il semble bien que l'usage des bons de cession qui constituait en quelque sorte une imputation déguisée pour le paiement de produits domaniaux, devait être supprimé. Ce fut tout au moins au début, l'opinion du Ministre des Régions Libérées qui par circulaire du 14 Août 1923 (1) interdit la délivrance de nouveaux bons de cession.

Mais, on pouvait craindre, du fait de la brusque suppression de ces bons, que leur disparition n'entraînât à la fois un ralentissement dans la liquidation des stocks et une gêne pour les sinistrés susceptibles d'acquérir du matériel aux services chargés de cette liquidation.

Aussi, manifesta-t-on bientôt le désir de revenir sur la décision prise relativement à la suppression des bons, et, pour tourner l'article 6 de la loi du 18 Juillet 1923, on imagina une solution reposant sur une discrimination assez subtile.

Remarque étant faite que les bons de cession ne furent jamais accordés qu'aux attributaires ayant déclaré vouloir effectuer le remploi de leur créance de dommages de guerre, on distingua ceux qui n'avaient pas encore commencé ce remploi et ceux qui, au contraire,

(1) B. R. L. du 25 août 1923, n° 34, p. 7.

avaient déjà procédé au réinvestissement avec leurs deniers propres.

Pour les uns, l'acceptation du paiement en bons de cession constituait une avance consentie par l'Etat, par conséquent une imputation véritable devenue interdite par l'article 6, et quant à ceux-là, l'emploi des bons n'était plus permise.

Pour les autres, l'acceptation par l'Etat des bons de cession n'était autre chose que le remboursement en nature du montant du prix de matériaux et de travaux de reconstruction dont le sinistré avait préalablement produit la justification. C'est à cette dernière catégorie de sinistrés que pouvait et que fut maintenue provisoirement la délivrance des bons de cession (1).

Cette mesure transitoire ne fut pas d'ailleurs de longue durée, puisque la délivrance des bons de cession a été définitivement supprimée depuis le 1^{er} février 1924 (2). Toutefois, des dérogations individuelles ont été encore accordées aux sinistrés qui étaient en cours de tractation, à cette époque, avec les services intéressés (3).

Il est à peine besoin d'ajouter que les bons de cession créés spécialement pour un emploi déterminé ne pouvaient servir au paiement des contributions (4) et ne pouvaient davantage constituer un mode de paiement entre particuliers pour la raison même qu'ils étaient nominatifs et inaliénables (5).

(1) Lettre des Finances, du 28 novembre 1923, n° 31.702.

(2) Télégramme des R. L. aux Préfets, du 28 janvier 1924 et L. C. des R. L., du 5 février 1924.

(3) Lettre des R. L. au Service de la Liquidation des Stocks américains du 16 février 1924, n° 18.

(4) Lettre de la C. P. du 26 juillet 1922, n° 21.275.

(5) Lettre de la C. P. du 24 juin 1923, n° 17.816.

**Tableau présentant la situation des opérations effectuées au titre
de la liquidation des stocks à l'aide de bons de cession ⁽¹⁾**

Années	Montant des livraisons faites contre remise de bons de cession		Montant des bons de cession déjà remboursés par le Crédit National	
	Stocks français		Stocks français	Stocks américains.
1921	5.505.710	»	»	2.061.091
1922	40.595.765	»	13.808.211	73.475.120
1923	19.550.405	»	10.326.627	30.265.502
1924	7.673.540	»	240.132	1.484.737
(1 ^{er} trimestre)				
Totaux....	73.325.420	»	24.374.970	107.286.450

(1) Renseignements officiels fournis par le Service
d'Apurement des comptes spéciaux du Trésor.

IX

Conclusion

Ainsi, se trouve terminé l'examen de l'interprétation donnée au paragraphe 9 de l'article 46 de la loi du 17 avril 1919, ainsi que celui des modifications et du mode d'application dont ce texte législatif a fait l'objet.

Toutefois encore est-il permis de se demander quelle a été jusqu'à maintenant la portée pratique de cette disposition et quelle répercussion elle a pu avoir sur le rendement des recettes budgétaires au cours des dernières années.

Pour être éclairé sur ce point, il convient d'abord de faire la distinction entre, d'une part, les imputations sur impôts et créances diverses et, d'autre part, celles accordées sous forme de bons de cession.

Il est permis de négliger les imputations se rapportant à des services spéciaux (O. R. A., O. R. I., etc...), qui ont été d'une importance relativement faible et pour lesquelles, au surplus, il ne nous a pas été possible d'obtenir aucun renseignement d'ordre comptable.

En ce qui concerne les imputations accordées sur impôts, l'Administration ne peut fournir actuellement des chiffres que par année et en bloc, sans faire la discrimination des différentes catégories d'impôts. Il n'est pas davantage possible de connaître le montant des demandes d'imputation qui ont été déposées dans les préfectures.

**Montant des indemnités de dommages réglées
par application des dispositions de l'article 46,
§ 3, de la loi du 17 Avril 1919 (1).**

	F.	C.
Exercice 1920.....	32.722.253	01
— 1921.....	185.384.944	17
— 1922.....	189.345.886	12
— 1923.....	460.918.791	70
Total	868.371.875	»

Ce dernier renseignement eût été cependant d'un réel intérêt en raison des nombreuses demandes irrecevables qui furent déposées et dont le rejet n'était signifié que longtemps après le dépôt, étant donnée la lenteur apportée dans l'examen de ces demandes. Or, il ne faut pas oublier que toute demande d'imputation, qu'elle fût ou non justifiée, avait pour effet de suspendre le recouvrement de la créance à laquelle elle

(1) Lettre du 26 mars 1924, du Ministre des Régions Libérées à M. Gaston Poittevin, député de la Marne.

se rapportait et que ce caractère suspensif avait pour conséquence de faire surseoir pendant des périodes assez longues au recouvrement de sommes importantes. Il en est donc résulté pour l'Etat un dommage véritable dans le moment même où le Trésor se trouvait dans une situation critique et ne se soutenait péniblement qu'en ayant recours à des artifices de Trésorerie.

Par ailleurs, il eût été non moins intéressant de connaître le montant des imputations accordées par nature d'impôts, de manière à suivre d'une façon plus étroite la répercussion provoquée par les interprétations plus ou moins larges qui furent données successivement à l'article 46, mais sur ce point encore, la Comptabilité Publique n'est pas et ne sera vraisemblablement jamais en mesure de fournir aucun renseignement à ce sujet (1).

Quoi qu'il en soit, si l'on se souvient que c'est au mois de juin 1922 qu'intervint la décision du Conseil des ministres, d'après laquelle le principe de l'imputation était admis pour tous les impôts et créances diverses, sans exception et si l'on remarque que l'application de cette décision n'a pu entrer pratiquement en vigueur que quelques mois plus tard, c'est-à-dire en 1923, on constate que pour cette seule année, le montant des imputations réglées à ce titre a dépassé le chiffre important de 460 millions, soit plus du double de l'année précédente.

Cette seule constatation suffirait à justifier dans une certaine mesure, la position prise par l'Administration

(1) Lettre du 7 juin 1924, n° 13.600 du Ministère des Finances, à M. Gaston Poittevin, député de la Marne.

lorsque, n'ayant en vue que les intérêts du Trésor, elle donnait à l'article 46 une interprétation, sinon légale, du moins pratique et empreinte des meilleures intentions.

En ce qui concerne l'imputation à l'aide de bons de cession, la question peut être envisagée sous un aspect quelque peu différent. En effet, dans ce cas particulier, l'imputation n'avait plus pour conséquence directe de priver le Trésor de recettes normales, évaluées aussi exactement que possible lors de l'établissement du budget ; elle se traduisait simplement par une moins-value dans le produit de la liquidation des stocks dont le rendement aléatoire par nature constituait des ressources exceptionnelles sur lesquelles il n'était pas permis de tabler pour assurer l'équilibre budgétaire et le service de la trésorerie.

Au surplus, on doit reconnaître que la création des bons de cession a été une innovation heureuse, d'abord parce qu'elle a favorisé la liquidation des stocks qui étaient d'un écoulement assez difficile et ensuite, parce qu'elle a contribué à faciliter la reconstitution des régions dévastées.

Par ailleurs, si l'on veut bien se rappeler que d'après les instructions de l'Administration, l'imputation sur indemnités de emploi ne constitue pour le sinistré, dans la plupart des cas, qu'une avance sur les indemnités auxquelles il a droit, autrement dit que l'attributaire d'une indemnité de emploi est tenu en tout état de cause, de justifier du emploi effectif de la totalité de sa créance, on est amené à conclure que l'avantage qui lui est accordé par l'article 46 est relativement peu important.

Cependant, nous croyons encore devoir faire une réserve sur ce point. En effet, si en principe, tout sinistré est tenu de justifier du remploi des sommes imputées et cela dans un délai déterminé, il n'en est pas moins certain qu'à l'heure actuelle, soit parce qu'il y a eu fraude dans l'emploi des bons de cession, soit pour une toute autre raison, beaucoup d'attributaires d'indemnités se trouvent dans l'impossibilité matérielle d'effectuer ce remploi et il est vraisemblable que la plupart d'entre eux ne seront jamais en mesure de reverser au Trésor les sommes ainsi imputées. Dans cette dernière hypothèse, ces défaillances de la part des sinistrés constituent autant de détournements déguisés des deniers de l'Etat et le paragraphe 9 de l'article 46 aura eu pour résultat indiscutable de priver le Trésor de recettes réelles.

Cette étude essentiellement objective présente en soi un intérêt certain, quoique surtout rétrospectif, étant donné que l'article 46 recevra, dans l'avenir, de moins en moins son application.

Cependant, il nous semble que ce travail ne serait pas complet et n'offrirait pas tout l'intérêt qu'il comporte si nous n'en tirions quelques suggestions d'ordre plus général. Ne retenons donc maintenant les particularités de cet examen de détail, souvent très aride, que pour en tirer la leçon qui s'en dégage.

Nous ne reviendrons pas sur la question de savoir à quel moment l'article 46 a été appliqué suivant l'esprit du législateur. Il semble, apparemment, que celui-ci a prévu en l'espèce l'application du principe de la compensation, guidé seulement par un esprit de pure logi-

que et dans une intention très louable, mais à aucun moment, il n'a dû envisager la question du point de vue pratique et penser aux difficultés d'application qui allaient surgir ou aux conséquences qui en résulteraient.

Le paragraphe 9 de l'article 46, conçu sous la forme d'un amendement, a été adopté sans examen ni discussion préalables et sans même faire l'objet d'aucune modification dans le texte présenté. Le législateur n'a envisagé le problème que sous son aspect général et sans descendre à un examen technique.

Cette lacune dans l'élaboration d'un texte législatif fait ressortir une des faiblesses de la méthode parlementaire actuelle.

Habituellement, tout projet de loi est préparé par les bureaux de l'Administration compétente et quelquefois même, soumis à l'avis du Conseil d'Etat. Or, nous ne croyons pas nous avancer en prétendant que les projets ainsi élaborés offrent, d'une manière générale, toute garantie dans leur possibilité d'application.

Mais alors intervient le Parlement. Celui-ci, ainsi qu'il est dans son rôle d'ailleurs, envisageant toute chose d'un point de vue plus élevé, modifie le texte primitif, soit dans le fond, soit dans la forme. En général, le renvoi aux commissions des modifications de texte ainsi proposées offre une garantie sérieuse.

Par contre, il arrive fréquemment que des amendements déposés dans l'ardeur de la discussion sont votés sans examen préalable, alors qu'ils soulèvent parfois des difficultés d'ordre technique.

Quand il s'agit ensuite de passer à l'application de

la loi, il se produit entre l'Administration et le public mécontent, des frictions fatales qui contribuent à jeter le discrédit sur des corps de fonctionnaires respectables et dévoués aux intérêts du Pays.

Ces conflits inévitables donnent souvent lieu à des recours contentieux toujours trop nombreux. Tel est précisément le cas en ce qui concerne le paragraphe 9 de l'article 46 qui a donné lieu aux regrettables tiraillements que nous savons.

En vue d'éviter ces difficultés, il serait désirable qu'une participation plus large fut accordée à l'élément administratif, non seulement pour l'élaboration des projets de loi, mais encore au cours de leur discussion.

Nous croyons opportun de rappeler à ce sujet deux opinions émises récemment dans ce sens par des parlementaires des plus autorisés : c'est M. Herriot d'abord, qui constate avec regret que « l'effet du XIX^e siècle a été d'enlever au Conseil d'Etat la part du pouvoir législatif qui lui restait pour l'enfermer dans son rôle administratif (1). »

Cette opinion est confirmée et complétée par M. Ernest Lafont qui souhaite voir « associer de la façon la plus étroite le Conseil d'Etat aux travaux du Parlement. Tout le monde, ajoute-t-il, y gagnerait par la clarté des textes et leur cohésion. » (2)

Et M. Renoult, Garde des Sceaux a repris ce thème en termes plus généraux dans un discours prononcé

(1) *J. O. Débats Chambre. Séance du 4 février 1924.*
p. 501.

(2) *J. O. Débats Chambre. Séance du 4 février 1924.*
p. 590.

le 7 Août 1924 au Conseil d'Etat, quand il déclarait notamment qu' « il peut être opportun que le Conseil d'Etat soit saisi, pour avis, avant même le Parlement, de la connaissance de réformes dont l'élaboration législative soulève des problèmes particulièrement complexes. En effet, concluait-il, il existe tout un domaine de questions nécessitant des discussions préalables, très techniques, entre personnes qualifiées délibérant dans une haute sérénité. »

Allant plus loin dans cette voie, nous inclinons à penser qu'il serait désirable que, non seulement le Conseil d'Etat, mais aussi l'élément administratif proprement dit, en particulier celui à qui incombe ensuite la mission de faire appliquer une loi déterminée, soit appelé à participer d'une manière plus étroite à la fois à l'élaboration du texte du projet et à la discussion de celui-ci devant le Parlement.

Pour la réalisation de ce vœu, il suffirait d'ailleurs que le Ministre, chargé de soutenir un projet de loi devant les Chambres prit plus fréquemment l'avis, non seulement d'un Commissaire du Gouvernement, mais encore des Chefs de Service compétents qui seraient consultés sur les questions d'ordre technique qui pourraient être abordées.

Il est incontestable que, sans empiéter sur le pouvoir législatif du Parlement qui est souverain en la matière, cet appui de l'élément administratif contribuerait à donner aux textes de loi l'ordre, la simplicité et la clarté. En outre, cette collaboration serait en même temps qu'une garantie contre des errements regrettables, une sauvegarde des bonnes traditions administratives.

Ainsi se trouverait évité le vote de dispositions préjudiciables aux intérêts du Pays, lesquelles présentent ensuite dans leur application des difficultés dont l'article 46 est un exemple trop caractéristique.

FIN

Vu :

Le Président de la thèse,
Edouard ALLIX.

Vu :

Le Doyen,
H. BARTHELEMY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
APPELL.

TABLE DES MATIERES

- I. — Le Droit social.
- II. — Nature de la créance des sinistrés de guerre.
- III. — Précédents établis en matière de compensation.
- IV. — Mécanisme du système des réparations.
- V. — Créances imputables sur indemnités de dommages de guerre.
 - § 1. — Application restrictive ;
 - § 2. — Application intégrale ;
 - § 3. — Application limitative et légale.
- VI. — Bénéficiaires de l'article 46.
- VII. — Demandes d'imputation.
 - § 1. — Procédure employée ;
 - § 2. — Recevabilité de la demande ;
 - § 3. — Effets juridiques de la demande.
- VIII. — Bons de cession.
 - § 1. — Origine et objet ;
 - § 2. — Délivrance, mode d'emploi et régularisation.
- IX. — Conclusion.

BIBLIOGRAPHIE

BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de Droit administratif.

BOURGEOIS Léon. — La solidarité.

Bulletin des lois.

Bulletin des Régions libérées.

Circulaires de la Direction de la Comptabilité Publique.

Circulaires de la Direction des Contributions Indirectes.

Circulaires de la Direction des Douanes.

Circulaires du Ministère des Régions libérées.

Documents parlementaires (Chambre et Sénat).

HAURIOU. — Principes de droit public.

Instructions de la Direction Générale de l'Enregistrement.

J. DE LA PRADELLE. — Cours de Doctorat de droit international public (Année 1921-1922).

Journal Officiel.

MACAREL et LEBON. — Arrêts du Conseil d'Etat et du Tribunal des Conflits.

LAFFERRIÈRE. — Juridiction administrative et recours contentieux.

Lettres de la Direction de la Comptabilité Publique.

Lettres du Ministre des Finances.

Revue de l'Enregistrement.

Lettres du Ministre des Régions libérées.

Répertoire de l'Enregistrement.

